

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

JÉFERSON SOARES DAMASCENA

**O PESO DO VOTO METROPOLITANO: A
REPRESENTATIVIDADE DAS REGIÕES METROPOLITANAS
DE MARINGÁ E LONDRINA NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO PARANÁ - ALEP**

MARINGÁ
2011

JÉFERSON SOARES DAMASCENA

**O PESO DO VOTO METROPOLITANO: A
REPRESENTATIVIDADE DAS REGIÕES METROPOLITANAS
DE MARINGÁ E LONDRINA NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO PARANÁ ALEP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a . Dr^a. Celene Tonella

MARINGÁ
2011

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

D155p Damascena, Jéferson Soares
O peso do voto metropolitano: a representatividade das regiões metropolitanas de Maringá e Londrina na Assembléia Legislativa do Paraná - ALEP / Jéferson Soares Damascena. - Maringá, 2011.
147 f. : il. , figs.

Orientador: Prof.a Dr.a Celene Tonella.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2011

1. Geografia do voto. 2. Eleições. 3. Paroquialismo 4. Representação - Legislativa - Metropolitana I. Tonella, Celene, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Sociais. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 21.ed. 320.98162

TERMO DE APROVAÇÃO

JÉFERSON SOARES DAMASCENA

O PESO DO VOTO METROPOLITANO: A REPRESENTATIVIDADE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE MARINGÁ E LONDRINA NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ - ALEP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Celene Tonella
Universidade Estadual de Maringá (UEM)
Orientadora

Prof^ª. Dr^ª Ana Lúcia Rodrigues
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Prof. Dr. Ednaldo Aparecido Ribeiro - Suplente
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Maringá, 1º de abril de 2011.

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação à memória de Moema; minha mãe; à minha tia Cleida, à minha família e a todos que, de alguma forma me apoiaram, contribuindo para a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Gostaria, primeiramente, de agradecer à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Celene Tonella, pela oportunidade de me permitir conviver e aprender com uma intelectual que, a cada dia, tenta transformar a sociedade por meio da ação.

Ao Observatório das Metrôpoles pela bolsa concedida, que me permitiu realizar as pesquisas e trabalhos de campo necessários

Não poderia deixar de agradecer à Prof.^a Dr.^a Ana Lúcia Rodrigues, pelo apoio e pela confiança em mim depositada.

À Universidade Estadual de Maringá, que através do curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, possibilitou a realização desta pesquisa e dissertação.

Agradeço a Rosária Sékua, pelo apoio nos momentos difíceis.

Também gostaria de agradecer aos incansáveis amigos Sílvia, Cassiana, Leandro e Bianca, pela colaboração e por entenderem meus momentos difíceis.

Agradeço a Deus e aos amigos da Casa Paulo de Tarso, pelas boas vibrações e apoio espiritual.

Por fim, gostaria de agradecer a todos que toleraram meus momentos difíceis e tiveram paciência comigo.

O Analfabeto Político

O pior analfabeto é o analfabeto político.

Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos.

Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política.

Não sabe o imbecil que da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e lacaio dos exploradores do povo.

Bertold Brecht

RESUMO

Com a Constituição de 1988, as metrópoles tiveram o reconhecimento de sua relevância na dinâmica da vida urbana. Entretanto, o mesmo não se deu com a politização do tema metropolitano, tampouco com sua governança, que são continuamente negligenciados pelos gestores públicos, ficando de fora da agenda das elites políticas. O presente trabalho se propõe testar a hipótese de que a negligência em relação às questões metropolitanas parece ter umnexo causal com o sistema político representativo brasileiro. Este sistema, que na sua operacionalização tende a prejudicar, de forma sistemática, a capacidade de representação parlamentar dos centros mais urbanizados do País, bem como as capitais e as regiões metropolitanas. Neste sentido, analisaremos a composição atual da assembleia legislativa do Paraná - ALEP, tendo por base a territorialização dos votos obtidos pelos deputados eleitos em 2006 pelas regiões metropolitanas (RMs) polarizadas pelos municípios paranaenses de Maringá e Londrina. A partir dos mapas de votação da respectiva eleição proporcional, buscar-se-á avaliar a constituição do voto metropolitano. O entendimento é que ocorra uma sub-representação das regiões metropolitanas na assembleia. Concomitantemente, se verificaria uma sobre-representação das cidades pólo, em detrimento das outras cidades. Via de consequência, teriam os representantes certa tendência a legislar para o atendimento das demandas dos seus redutos, caracterizando um fenômeno recente na sociologia eleitoral: o “paroquialismo metropolitano”.

Palavras-chave: geografia do voto, representação, regiões metropolitanas, paroquialismo.

ABSTRACT

With the 1988 Constitution, the metropolis have had recognized its importance in the dynamics of urban life. However, the same not happened with the politicization of the metropolitan issue, neither with its management, which are continually neglected by public administrators and getting off the political agenda of the elites. This study aims to test the hypothesis that the negligence in relation to metropolitan issues seems to have a causal relationship with the Brazilian system of representation political. This system, which in its operationalization, tends to prejudice in a systematic way, the representation parliamentary of country's most urbanized centers as well as the capitals and metropolitan areas. In this sense, let's examine the actual composition of the Legislative Assembly of Parana-ALEP, based on the territorialization of votes received by deputies elected in 2006 in the metropolitan regions (MRs) polarized by the municipalities of Maringá and Londrina, in the Paraná state, Brazil. From the maps of election vote proportional, will be evaluated the constitution of the metropolitan vote. The understanding is that occurs under-representation of metropolitan areas in parliament. Concomitantly, there would be an over-representation of the hub cities at the expense of the other cities. By consequence, the representatives would have tendency to legislate to meet the demands of their strongholds, featuring a recent phenomenon in electoral sociology: the "metropolitan pork barrel practices".

Keywords: geography of voting, representation, metropolitan regions, pork barrel.

LISTA DE SIGLAS

Partidos

DEM - Democratas

PFL - Partido da Frente Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PP - Partido Progressista

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

Siglas

ALEP - Assembléia Legislativa do Paraná

COMEM - Coordenadoria das Regiões Metropolitanas de Maringá

COMEL - Coordenadoria das Regiões Metropolitanas de Londrina

CNTP - Companhia de Terras Norte do Paraná

CMNP - Companhia Melhoramentos Norte do Paraná

FASE - Federação e Órgãos para a Assistência Social

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA - Instituto Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

IR - Imposto de Renda

IPVA - Imposto sobre Veículos Automotores

RMM - Região Metropolitana de Maringá

RMM - Região Metropolitana de Londrina

RMS - Regiões Metropolitanas

SEDU - Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano

TR - Termo de Referência

TER - PR - Tribunal Regional Eleitoral do Paraná

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dados dos municípios da RMM.....	35
Quadro 2. Repasses aos municípios da RMM.....	37
Quadro 3. Dados dos municípios da RML.....	46
Quadro 4. Votos válidos para deputado estadual 2006.....	92
Quadro 5. O voto na região metropolitana de Maringá – RMM.....	96
Quadro 6. Percentual de votos obtidos pelos deputados na RMM- 2006	97
Quadro 7. Concentração dos votos de cada deputado na RMM e na cidade pólo.....	98
Quadro 8. Projetos de lei apresentados pelos deputados da RMM	100
Quadro 9. O voto na região metropolitana de Londrina- RML.....	103
Quadro 10. Percentual de votos obtidos pelos deputados na RML - 2006	104
Quadro 11. Concentração dos votos de cada deputado na RML e na cidade pólo.....	105
Quadro 12. Projetos de lei apresentados pelos deputados da RML.....	106

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização de Maringá.....	32
Figura 2. Municípios da COMEM - Coordenação da Região Metropolitana de Maringá.....	40
Figura 3. Localização de Londrina.....	46
Figura 4. Municípios da COMEL - Coordenação da Região Metropolitana de Londrina.....	47

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	14
2.	AS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL.....	18
2.1	Breve recapitulação do processo de loteamento do norte paranaense.....	27
2.2	As regiões metropolitanas do norte do Paraná.....	30
2.3	A região metropolitana de Maringá- RMM.....	32
2.4	A região metropolitana de Londrina – RML.....	44
3.	A TRAJETÓRIA DA REPRESENTAÇÃO E O CENÁRIO ATUAL.....	52
3.1	A representação no sistema eleitoral brasileiro.....	61
4.	A GEOGRAFIA DO SOCIAL DO VOTO E A PERSPECTIVA DISTRIBUTIVISTA	69
4.1	A conexão eleitoral como fator importante na compreensão do comportamento legislativo.....	72
5	A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ: AS PRÁTICAS DOS PARLAMENTARES, SEUS LIMITES E PROPOSIÇÕES.....	81
5.1	O peso do voto metropolitano, sub-representação política e paroquialismo.	87
5.2	A geografia do voto e a representação parlamentar nas regiões metropolitanas de Maringá e Londrina.....	91
5.3	A representação na região metropolitana de Maringá – RMM.....	93
5.4	A representação na região metropolitana de Londrina – RML.....	102
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
7	REFERÊNCIAS.....	114
8	ANEXOS.....	120

1. Introdução

O presente trabalho tem por objetivo analisar a distribuição geográfica dos votos para os representantes da assembleia legislativa do Paraná (ALEP), nas regiões metropolitanas de Maringá (RMM) e Londrina (RML).

O entendimento é que as regiões metropolitanas, apesar de sua influência sócio-econômica e do expressivo eleitorado, não consigam traduzir este poder em um número condizente na composição da assembleia legislativa, estando, pois, sub-representadas em relação ao interior.

De acordo com Rodrigues e Tonella (2010) , na década de 70, o País contava com apenas nove regiões metropolitanas e hoje existem vinte e seis, mais o Distrito Federal. Com a Constituição de 1988, as metrópoles tiveram (malgrado a grande força política demonstrada pela corrente do municipalismo), reconhecidas sua relevância na dinâmica da vida urbana, tanto pelo grande contingente populacional como pela capacidade que têm de produzirem riqueza. Exemplo disto, é que Rio de Janeiro e São Paulo, juntos detêm 35% do PIB nacional. (RODRIGUES E TONELLA, 2010)

Por outro lado, nos grandes centros urbanos e nas RMs, há uma grande concentração da riqueza, causando uma má distribuição que se reproduz no aumento das desigualdades locais, nos desequilíbrios regionais e na geração de problemas sociais de grande vulto. Problemas que demandam soluções cada vez mais onerosas e, via de regra, não logram sucesso, tornando-se ineficientes.

Segundo Carvalho (2010, p.9), “as cem maiores cidades do Brasil, excluídas as capitais, no conjunto abrigam 19% do eleitorado brasileiro”. Assim, torna-se impossível não incluir na agenda de pesquisas e análises, os temas metropolitanos e, particularmente, a busca de elementos que permitam uma institucionalização da governança metropolitana, uma vez que este assunto parece não fazer parte das preocupações da classe política, tanto no executivo, quanto no legislativo:

O que preside o processo de constituição das regiões é o modo de produção capitalista, e dentro dele, as regiões são apenas espaços socioeconômicos onde uma das formas do capital se sobrepõe às demais, homogeneizando a "região" exatamente pela sua predominância e pela conseqüente constituição de classes sociais, cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma em que são *personas* do capital e de sua contradição básica (OLIVEIRA, *in* SILVA, 2008, p.32).

Dada a importância do tema, cada vez mais se verifica a relevância de desenvolver pesquisas e atividades de extensão, que debatam sobre a gestão das regiões metropolitanas e as questões subjacentes ao tema.

Neste sentido, é muito importante o trabalho do Observatório das Metrôpoles, programa em rede que conta com diversas instituições e pesquisadores do meio acadêmico, governamental e não governamental baseados na pluridisciplinariedade. Seu objetivo é unir pesquisa e ensino, com a missão social de dar suporte à tomada de decisão para os diversos atores da política pública, tanto na esfera governamental como na sociedade civil:

[...] as regiões metropolitanas no caso brasileiro se sobrepõem aos municípios não só como unidades de análise dotadas de maior sentido, mas constituem o *locus* onde se verificam os maiores desafios do país em termos de ação de governo (RIBEIRO, *in* CARVALHO, 2009, p.378).

Assim, este trabalho surgiu a partir de uma das quatro linhas de pesquisa do Observatório das Metrôpoles, no âmbito do INCT- Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (CNPq), a linha III - Governança Urbana, cidadania e gestão de metrôpoles. Nesta perspectiva, há um grupo de pesquisa dedicado ao estudo dos localismos, que desenvolve um Termo de Referência (TR), o projeto "Geografia social do voto e governança metropolitana", ficando sob a coordenação nacional do professor Dr. Nelson Rojas de Carvalho, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Neste TR são feitas pesquisas e análises sobre a politização do tema metropolitano e da governança metropolitana, normalmente negligenciados pelo atores políticos, ficando de fora da agenda de discussões e ações. Em uma palavra, falta vontade política aos agentes públicos que detém o poder, para que se possa avançar nestas questões. A causa desta negligência com relação à politização das

questões relacionadas às regiões metropolitanas parece ter um nexo causal com o sistema político representativo brasileiro.

Segundo Carvalho (2010), o sistema representativo proporcional, na sua operacionalização, tende a prejudicar de forma sistemática a composição das representações parlamentares dos centros mais urbanizados do País, bem como as capitais e as regiões metropolitanas.

No decorrer deste trabalho, procuraremos fazer um exercício de aproximação com a obra de Carvalho (2003, 2009), replicando-a em um cenário mais adensado, ou seja, a geografia do voto para a Assembléia Legislativa do Paraná, no pleito de 2006, mas tentaremos ampliá-la, abrindo as seguintes frentes de investigação:

- 1) a sub-representação das regiões metropolitanas de Maringá e Londrina na assembléia legislativa;
- 2) concomitantemente, a sobre-representação das cidades pólo em relação aos deputados eleitos nas RMs de Maringá e Londrina;
- 3) a sub-representação das cidades menores que compõem a RMM e RML, em relação a base geográfica dos deputados estaduais eleitos;
- 4) levantamento dos projetos dos deputados estaduais com abrangência metropolitana;

Para a realização deste trabalho será efetuado um levantamento de dados por meio da pesquisa exploratória, através do mapeamento da geografia do voto dos deputados eleitos nas regiões metropolitanas de Maringá e Londrina.

A fonte principal de informações serão os mapas eleitorais dos municípios das duas RMs, para que se possa compreender a dinâmica das práticas político-eleitorais através de um levantamento, por amostragem, dos projetos propostos pelos deputados.

A pesquisa baseou-se nos dados disponíveis no site do TSE, referente ao pleito de 2006, para deputado estadual no Paraná. Primeiramente verificamos a votação por cidade, de cada um dos 54 deputados eleitos em todo o Estado.

Em seguida, decidimos fazer um recorte, considerando apenas a votação dos eleitos nas regiões metropolitanas de Maringá (RMM) e Londrina (RML).

Para fins de uma maior eficiência na pesquisa, utilizamos um “filtro”, considerando apenas os deputados com votação maior que 1% dos votos nominais de cada cidade da RMM, abrindo, porém, uma exceção para os deputados que, em princípio, admitiríamos como “representantes políticos naturais” das RMs estudadas, por terem suas bases eleitorais e partidárias estabelecidas nas cidades sede de Maringá e Londrina.

Partindo dos mapas da votação dos deputados estaduais eleitos no pleito de 2006 do TSE, foi possível fazer algumas inferências sobre a composição do voto nas RMs estudadas, que de certa forma, contrariam nosso apriorismo e nos força a um recorte mais aprofundado nas questões de estratégias de cada deputado bem como a real extensão da sua influência, que não se limita à sua base territorial.

Assim, o capítulo 2 tratará da questão metropolitana no Brasil, seguida de uma breve recapitulação sobre o processo de loteamento do Norte paranaense e seus desdobramentos na constituição das regiões metropolitanas do norte do Paraná, mais especificamente, as regiões metropolitanas de Maringá (RMM) e Londrina (RML).

No capítulo 3, discutiremos a democracia representativa, origem, história, transformações e sua trajetória, aprofundando para o cenário brasileiro.

Analisaremos em seguida, no capítulo 4, a geografia social do voto, como se dá a votação dos deputados no espaço geográfico sob a perspectiva distributivista, apresentando o conceito de conexão eleitoral e sua importância na compreensão do comportamento legislativo

Finalmente, no capítulo 5, iniciaremos apresentando a dinâmica da Assembléia Legislativa do Paraná (ALEP), por meio da prática parlamentar, seus limites e proposições de projetos de lei. Em seguida aprofundaremos a discussão

sobre a distribuição e a importância do voto metropolitano, fazendo um recorte para as regiões metropolitanas de Maringá e Londrina.

2. As regiões metropolitanas no Brasil

A partir da década de 1950, o Brasil passa por um intenso processo de transformações sociais e econômicas, que tem na passagem do modelo eminentemente rural para produtivo industrial sua maior expressão. Assim, ocorre uma intensificação dos fluxos migratórios do campo para as principais capitais e cidades grandes, que vão sofrendo um processo de urbanização muito rápido e não planejado, consolidando um processo de conurbação.

Segundo Spink *et al* (2009), a expressão “conurbação” foi criada por Geddes para retratar a continuidade do espaço urbano entre municípios e, principalmente, para ressaltar a necessidade de se enfrentar os desafios da gestão das demandas crescentes por serviços públicos e planejamento urbano, que já à época, transcendiam os limites locais:

Em geral, entende-se por conurbação uma agregação policêntrica na qual os diferentes espaços urbanos se juntam, em razão do crescimento de centros independentes e, como consequência, torna-se uma fonte geradora de novas questões trazidas por sua territorialidade complexa. (SPINK *et al.*, 2009, p.455).

A mudança do perfil sócioespacial da população e das cidades brasileiras, especialmente pela rapidez com que se deu e pelos problemas gerados em consequência da ausência de infra-estrutura para receber o contingente crescente de população, suscitou muitos debates e análises sobre a urbanização do país. No decorrer das décadas de sessenta e setenta, não apenas o governo, mas diversos segmentos da sociedade, como sindicatos, partidos políticos e o meio acadêmico, se debruçaram sobre a questão para entender a dinâmica deste processo e propor projetos, planos e programas que auxiliassem no planejamento urbano.

Para se ter uma idéia da rapidez com que se deu o processo de urbanização brasileira, basta analisar que, em 1950, 36,20% da população brasileira morava nas cidades e, em 1960 (apenas uma década depois), já havia se agregado ao conjunto

da população urbana “cerca de novos cinqüenta milhões de habitantes, isto é, um número quase igual à população total do país em 1950” (SANTOS, 1993, p.20).

Por serem centros polarizadores de várias atividades produtivas, com empregos mais qualificados, as metrópoles são um *locus* estratégico e social concentradoras da riqueza, do poder econômico e político. Via de conseqüência, as metrópoles são o cenário de muitas desigualdades sociais, que se expressam principalmente na questão da ocupação e posse do espaço urbano:

Por metrópole, [...] entende-se uma grande aglomeração dotada de equipamentos terciários superiores, comandando uma rede urbana e uma zona de influência extensa, cuja área administrativa correspondente passou a se chamar área metropolitana. (SCHOUMAKER, *in* MOURA *et al.*, 2010, p.4)

O processo de institucionalização de um marco jurídico-político das regiões metropolitanas no Brasil se deu durante o regime autoritário, sendo a Constituição de 1967 a expressão oficial da preocupação do Estado brasileiro com a temática. Em parte, esta demonstração de “vontade política” pelo governo federal se deu em função de pressões de diversos setores da sociedade civil que reivindicavam soluções para os problemas urbanos cada vez mais complexos e que exigiam uma ação pública mais eficaz no atendimento às novas demandas.

O Brasil passava pela experiência de um país que se urbanizava de forma veloz e sem a estrutura necessária para tanto. Assim, marcando uma época em que as grandes cidades já demonstravam fortemente sua importância no cenário nacional, as primeiras regiões metropolitanas foram institucionalizadas no país, tendo por cidades pólo: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife, Alegre, Curitiba, Fortaleza e Belém. Natural então que, no bojo das discussões, o tema das regiões metropolitanas (RMs) viesse a ter um papel de destaque, em especial pela sua importância administrativa e política:

Primeiro instituídas em 1967 pelo regime militar, as RMs sempre estiveram associadas aos objetivos de centralização e controle do território que marcaram os anos de autoritarismo. [...] as RMs desempenharam o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico (SOUZA, 2003, p.153).

Contudo, a constituição das Regiões Metropolitanas se dá com base em leis superficiais e precárias que, ao longo do tempo, não obtiveram êxito na implantação de projetos conjuntos que privilegiassem a resolução dos problemas espaciais dos aglomerados e das grandes cidades.

Como já dito, a regulação federal das RMs só se tornou realidade com a Constituição de 1967 e com a emenda Constitucional nº 1, de 1969, sendo que logo após a promulgação da Constituição, deu-se início ao debate para a definição dos critérios que envolveriam e regulamentariam as delimitações e a organização administrativa desses territórios. Entretanto, como sempre, em função de disputas políticas, a regulação da questão metropolitana só foi efetivada no ano de 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, sendo institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. (ROLNIK E SOMECK, 2000).

Longe de serem resultantes de experiências já existentes em alguns Estados e que, de certa forma, já contemplavam modelos de gestão compartilhada do espaço urbano, a questão metropolitana não foi além da sua inserção utilitarista em um sistema produtivo capitalista, como modelo de racionalização econômica e funcional do espaço. Assim, o Estado conduzia o processo de planejamento de modo a restringir a participação dos atores locais. O resultado desta estratégia foi a redução considerável da possibilidade de cooperação e participação democrática de todos os atores políticos envolvidos no processo. (CASTRO, 2006)

Em 1970, São Paulo e Rio de Janeiro, que já constituíam extensas áreas metropolitanas, concentravam em seu espaço, respectivamente, 15,63% e 13,23% da população urbana brasileira. Algumas outras capitais como: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador, concentravam no total 16,7% da população brasileira, numa demonstração de que o fenômeno da metropolização se ampliava. Além disso, tornava evidente a tendência desse crescimento em reforçar, não só a concentração, mas também a distribuição muito precária desses elevados contingentes populacionais em espaços reduzidos dos centros urbanos:

Ao longo das décadas da segunda metade do século passado, essas metrópoles estenderam-se por áreas contínuas de ocupação,

agregando municípios vizinhos num mesmo complexo de relações, configurando densas regiões urbanizadas, nas quais o célere padrão de crescimento populacional dos pólos, que passaram a assumir seletivamente funções mais qualificadas, cedeu lugar ao crescimento elevado dos municípios periféricos, constituindo espaços nitidamente desiguais. (MOURA *et al.*, 2010, p.1)

Neste sentido, a lei complementar nº 14, de 1973, que regulamentava instituição de nove regiões metropolitanas pelo Brasil, teve, segundo Castro (2006), duas características marcantes: a morosidade com que tramitou, foi aprovada e editada e a total ausência de discussão compartilhada da questão que ficou a cargo dos órgãos federais. Essas características demonstram, de acordo com o autor, que a questão não era prioridade para o governo da época, além é claro, da manutenção da centralização política dos governos militares.

Em suma, a instituição das regiões metropolitanas em 1973 respondeu aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo-se a cidade como problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. (ROLNIK E SOMECK, 2000, p.84).

Moura *et al* (2010), por sua vez, defende que a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras (RMs) obedeceu à duas etapas. A primeira, nos anos 70, foi parte de uma política nacional de desenvolvimento urbano, conduzida pelo regime militar e direcionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo. Já, a segunda etapa teve início com a redemocratização do país e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que facultou aos estados da federação a competência para a criação e institucionalização de suas unidades regionais

[...] Com a Constituição de 1988, o tema foi introduzido no corpo da Lei Fundamental, reduzindo-se ao parágrafo 3º do art. 25, que faculta aos estados a competência de "instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (MOURA *et al.*, 2010, p.11)

Chegava ao fim o modelo autoritário e centralista, que criou regiões sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para intervenção. Além disso, houve um avanço significativo no sentido de que se abriam possibilidades de

inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional.

No entanto, a nova disposição constitucional apenas onerou os estados ao repassar a competência de criar as regiões metropolitanas sem, no entanto, dotá-los de recursos para promover ações que envolvessem governo e sociedade para a efetivação das demandas de interesse comum.

Soma-se a essa realidade, o fato de que a institucionalização dos aglomerados metropolitanos, via de regra, obedece a uma lógica de utilização exclusivamente política, resultando em prejuízos para ações efetivas de superação dos conflitos existentes entre os limites definidos oficialmente e a natureza dos contornos das espacialidades resultantes dos processos aglomerativos.

Assim, após sua criação, as RMs carecem, ainda hoje, de instrumentos e mecanismos gestão adequados ao atendimento das demandas provenientes dos desdobramentos da ocupação dos espaços urbanos, pois “ao transpor fronteiras político administrativas, tornam-se anacrônicos os instrumentos tradicionais de planejamento urbano.” (MOURA *et al.* , 2010, p.13)

Segundo Souza (2003), as formas de se tratar a gestão metropolitana, herdadas da ditadura militar, engendraram entidades gestoras incompatíveis com a redemocratização, isso em função da permanência do formato institucional assentado na centralização e no autoritarismo. Via de consequência, não foram capazes de criar mecanismos de cooperação entre os entes governamentais para que fosse possível viabilizar uma governança metropolitana.

Assim, no momento crítico da construção do processo de redemocratização no Brasil, mesmo tendo o mérito de romper com os padrões de centralização das décadas anteriores, os constituintes seguiram o que Souza (2003, p.139) chama de *path dependency*, ou seja, o fato de que “acontecimentos do passado podem dar vazão à cadeias de causalidades que influenciam no presente”. Assim, a elaboração da Constituição de 1988 ficou limitada a reproduzir os mesmos paradigmas autoritários de pensar e administrar as grandes cidades:

Os constituintes de 1988, ao romperem com os modelos e as práticas de centralização, às quais as RMs estavam associadas,

mostraram que não havia espaço (ou os custos seriam muito altos) para se reverter a equação centralização+autoritarismo que marcou a institucionalização das RMs brasileiras no regime militar. Ademais, a criação de incentivos à cooperação entre entes governamentais, marca de uma gestão metropolitana, também foi constrangida pela rota adotada desde os anos trinta, de preponderância de decisões federais sobre as políticas públicas, apesar de momentos de desconcentração política e financeira para as esferas subnacionais, principalmente para as locais/municipais (SOUZA, 2003, p.140).

O formato federalista da república brasileira se constitui e toma corpo pela “conciliação” de dois objetivos aparentemente antagônicos e paradoxais: a unidade (na figura da União) e a diversidade (os estados). Entretanto, este federalismo ao dificulta a formulação de políticas que levem em consideração uma outra dimensão, que é o “espaço territorial”, dificulta muito as relações intergovernamentais. Estes espaços territoriais detêm garantias asseguradas constitucionalmente que os tornam relativamente autônomos em relação aos Estados. Ainda segundo Souza (2003), como o federalismo brasileiro não concebe a coexistência de espaços territoriais constitucionalmente instituídos e com políticas tributárias próprias, se faz necessário recorrer aos conceitos de centralização/descentralização para buscar explicá-lo:

[...] os municípios brasileiros sempre gozaram de relativa autonomia decisória e financeira, em especial nos regimes democráticos. Criados ainda no regime colonial, muito antes da constituição da Federação, os municípios entraram no modelo metropolitano do regime militar como entes subalternos das decisões federais e das execuções estaduais (SOUZA, 2003, p.153).

Entretanto, há que se considerar os grandes avanços no sentido da descentralização das políticas a partir da promulgação da Constituição de 1988. Esta constituição deu aos municípios um papel de destaque em relação aos estados e à própria União, ao proporcionar-lhes mecanismos fiscais e tributários que permitiam uma relativa autonomia administrativa. Muito desta conquista se deve à ideologia municipalista, característica do Brasil e que o federalismo não consegue elucidar a contento:

[...] fatores como a crescente urbanização, que continuou nas décadas seguintes à de setenta, não foram suficientes para romper com a rota do momento fundador das RMs, ou seja, sua associação com o regime autoritário. Ademais, o modelo de RM implantado pelos militares não criou incentivos para a cooperação entre o estado e os municípios ou entre os municípios que integram uma RM, elemento crucial para uma gestão metropolitana em períodos democráticos. O modelo também não gerou uma consciência coletiva

ou um senso de identidade regional em torno da importância das questões metropolitanas (SOUZA, 2003, p.153).

Para Souza (2003), as análises dos temas federalismo, centralização/descentralização e relações intergovernamentais são, via de regra, dificultadas por problemas de definição. Assim, a autora distingue o federalismo dos demais conceitos por ir além dos princípios normativos e ditames constitucionais que condicionam estas relações, em especial no que se refere à distribuição de poder.

A descentralização e maior autonomia dos municípios, por si só, não foram capazes de resolver os desequilíbrios resultantes das profundas diferenças intraregionais que afetam de forma muito direta as relações entre os entes do federalismo. Neste sentido, é nas regiões metropolitanas onde os efeitos desta falta de práticas de relações intergovernamentais, espécie de “tragédia anunciada” da falta de mecanismos de cooperação já citadas, se expressam de forma mais visível como determinantes da maior influência e poder das cidades pólo em relação às outras cidades que compõem as RMs.

As cidades pólo, por conterem as maiores populações, eleitorado e poder econômico, não apenas mantém os desequilíbrios intergovernamentais, como os amplia, pois são as maiores beneficiadas em uma conjuntura onde a competição e a disputa intraregional são as práticas hegemônicas de convivência, apesar das experiências nos mostrarem que são extremamente predatórias e geradoras de tensões e desigualdades de toda ordem.

Essas disparidades fazem com que a capacidade dos governos locais no interior de uma mesma RM seja altamente diversificada. Esses desequilíbrios, que se expressam entre as macro-regiões, no seu interior e dentro das microrregiões, geram tensões para o federalismo e para as relações intergovernamentais (SOUZA, 2003, p.145).

Assim, a institucionalização das RMs foi marcada por dois momentos distintos. O primeiro, na década de 70, como parte de uma política nacional afirmativa de um projeto de desenvolvimento urbano industrial quando as metrópoles tinham um papel central neste processo.

O segundo teve como marco a constituição de 1988, que, reforçando a federação, outorgou aos estados a competência de formalizar as suas unidades e encerrou um modelo que, segundo Moura e Rodrigues (2009), tinha gerado regiões sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para intervenção, e assim, se abriam possibilidades de se pensar as regiões metropolitanas inseridas em processos estaduais de planejamento regional.

A Carta de 1988 admitiu outras categorias de organização regional, como microrregiões e aglomerações urbanas. Como resultado, houve tanto uma expansão nos limites das RMs existentes, como um processo de institucionalização de novas unidades, incluindo ou mesmo excluindo municípios, num critério que, na maioria das vezes, é mais político do que técnico, onde “diferentes portes de população, considerando até pequenas aglomerações urbanas, e quase sempre classificando-as como metropolitanas.”(MOURA E RODRIGUES, 2009, p.2).

É necessário compreender que os conflitos são inerentes, tanto do formato federalista brasileiro, como da convivência em um sistema onde as disputas e a falta de interação entre os entes que compõem uma região metropolitana são incentivadas, muitas vezes, pela forma de gestão e pelos arranjos administrativos e legais que também as regem.

Mesmo com seus problemas, muitas destas regiões metropolitanas têm obtido um crescimento à taxas anuais de 3% , algumas “com expansão expressiva, até mesmo nos pólos, enquanto outras mantém elevado apenas o crescimento de suas periferias” (MOURA E RODRIGUES , 2009, p.2).

Muitas destas regiões, por sua articulação e interações, ganham importância econômica e poder político e social, o que resulta em novos arranjos espaciais que, por sua complexidade, requerem um novo modo de se pensar a gestão compartilhada, de forma a proporcionar inclusão social e produtiva entre seus componentes, levando em conta seus desequilíbrios e disputas. Em uma palavra, há que se pensar em como serão as relações intergovernamentais.

O que deve ficar claro é que estes conflitos, disputas e desequilíbrios nas relações intergovernamentais nas RMs não são oriundos exclusivamente da sua

forma de constituição e, por isso mesmo, possibilitam ações extra constitucionais e com outras conformações legais que favoreçam uma melhor articulação.

As relações intergovernamentais não mais se restringem aos governos, mas também e principalmente, devem incorporar novos atores. Neste novo cenário, encontram-se instituições e organizações que têm demandas, interesses e projetos políticos, sociais e econômicos diferentes e, não raro, antagônicos, o que implica a criação e efetivação de mecanismos que incentivem a cooperação entre os três níveis de governo, para que as questões metropolitanas deixem de ser “tratadas ora como uma questão estadual, ora como uma questão meramente local. (SOUZA, 2003, p.149).

Segundo Silva (2008), em um estudo levado a efeito pelo Observatório das Metrópoles, em parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), com a Federação e Órgãos para Assistência Social e Educação (FASE) e com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), é possível dividir e classificar as regiões metropolitanas brasileiras de acordo com seis categorias.

Tomando por bases os critérios adotados neste estudo, apenas a cidade de São Paulo é enquadrada na categoria maior, a de nível 1, ficando o Rio de Janeiro no nível 2. Estas duas cidades formam as maiores regiões metropolitanas do país.

Grandes regiões metropolitanas como as de Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife e Fortaleza foram classificadas na categoria de número 3. As RM's de Campinas, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis, ficaram na categoria 4, juntamente com Manaus. Até a categoria quatro, estas regiões foram consideradas metropolitanas.

Na categoria de número 5, enquadram-se as regiões metropolitanas no norte e nordeste de Santa Catarina, bem como Baixada Santista, Natal e Londrina. Esta categoria, de acordo com os critérios do estudo, foi designada como tendo um perfil de espaço metropolitano emergente, ou seja, “são considerados em transição de características não metropolitanas para metropolitanas e mantêm indicadores muito próximos aos encontrados na classificação de número 4” (SILVA, 2008, p.40).

Por fim, temos Maringá classificada na categoria 6, junto com as RM's Vale do Itajaí, Foz do Itajaí, Vale do Aço, Carbonífera e Tubarão, a RIDE Teresina e as capitais Porto Velho, Macapá, Rio Branco, Palmas e Boa Vista. Importante destacar que de acordo com o estudo, esta categoria é composta por "pólos centrais classificados como centros sub-regionais, onde se formam aglomerações em sua volta" (SILVA, 2008, p.40).

Neste sentido, é importante questionar se a criação e institucionalização de algumas regiões metropolitanas não teriam uma relação de causa direta com os interesses privados de algumas classes e/ou setores, em especial das cidades pólo, via de regra, em detrimento das cidades menores, pois:

[...] a criação de inúmeras RM's pode fazer parte do jogo de interesse dos políticos no poder. Há um entendimento geral que, ao fazer parte de uma RM, o município tem acesso a verbas e privilégios. Um exemplo pode ser averiguado na região Sul do país, nas institucionalizações feitas pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O Paraná tem uma região metropolitana instituída por Lei federal, que é a capital, Curitiba, e duas regiões metropolitanas instituídas por Lei estadual, Londrina e Maringá (SILVA, 2008, p.33).

Esta constatação é agravada pela incapacidade e/ou falta de vontade política dos gestores públicos e dos grupos que lhes dão sustentação, em compreender como se dá o processo de metropolização e sua diferença em relação à várias formas de utilização da espacialidade urbana. Tudo isso possibilita que sejam institucionalizadas regiões metropolitanas muito mais em função de interesses de natureza política das elites locais, do que ao fenômeno metropolitano propriamente:

[...] A metropolização pode ser compreendida como um momento de maior complexidade do processo de urbanização; um fenômeno que se refere muito mais aos modos de vida e de produção que à própria dimensão territorial das metrópoles. (MOURA *et al.*, 2004, p.4)

2.1. Breve Recapitulação do Processo de Loteamento do Norte Paranaense

O estado do Paraná foi constituído a partir do desmembramento de São Paulo, por meio de Lei Imperial editada no ano de 1853, resultando em um processo

de povoamento muito forte, embora bastante localizado em Curitiba e em Paranaguá. A concentração populacional em Curitiba deveu-se ao fato de ser a capital do Estado. Já em Paranaguá, foi em função da importância comercial e estratégica do seu porto, por onde escoava boa parte da produção do país, à época, eminentemente exportador de produtos agrícolas. (PRADO JUNIOR, 1961)

Na transição dos séculos XIX e XX a agricultura mono-exportadora principalmente de café continuava impulsionando a economia e enriquecendo as elites que assim, que se tornavam cada vez mais poderosas econômica e politicamente (CASTRO, 2006).

Entretanto, a ocupação do Paraná, mais especificadamente ao norte do estado onde se situam Maringá e Londrina teve, além do café, outros motivos que despertaram o interesse na compra de terras para colonização. Por isso, a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) foi criada em 24 de setembro de 1925, por um grupo de empresários ingleses:

[...] com o intuito da exploração pela agricultura assim como pela atividade imobiliária – era a Companhia Terras Norte do Paraná (CTNP) que, em defesa de seus interesses particulares, fez chegar os trilhos o que, conseqüentemente, provocou a intensa ocupação da região. A CTNP tinha uma política bem clara quanto aos seus objetivos de colonizar por meio da venda de pequenos lotes, dotados de infra-estrutura básica – acesso a estrada de rodagem e a fonte de água – o que atraiu pessoas de várias regiões do Brasil para ali estabelecerem suas plantações, interessadas nos altos lucros obtidos à época com o café. Houve preocupação em distribuir e racionalizar a ocupação, de modo a obter rendimentos oriundos da venda imobiliária assim como da produção agrícola, dessa forma, a região foi alvo de uma colonização por meio das cidades planejadas. (CASTRO, 2006, p.65)

Já segundo Fresca (*in* DOMINGOS, 2010), a ocupação do norte do Paraná, a partir de 1850, pode ser dividida em três fases: a primeira, marcada pela efetiva ocupação da região a partir de posses de agricultores vindos do Estado de Minas Gerais, que praticavam uma agricultura de subsistência e criação de suínos. A segunda, compreendida entre 1900 e 1929, teve por marco o avanço ao Oeste, em relação à cidade de Ourinhos (SP), com forte produção cafeeira pelo elemento “pioneiro.”

A terceira, que se inicia em 1930 com a fundação de cidades lideradas por companhias imobiliárias, como parte de uma estratégia de colonização do território que havia sido invadido pelos índios Caigangs. A criação das cidades não esteve vinculada, portanto, aos latifúndios e aos seus proprietários, de acordo com a estrutura fundiária existente.

De acordo com Zavatin (*in* Araújo, 2010), os empresários ingleses adquiriram do governo paranaense, a preços extremamente vantajosos, a Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná, que possuía 515 mil alqueires de terras colonizáveis acompanhando o traçado da estrada de ferro Cincinato Braga, que ligaria Ourinhos-SP a Guairá-PR:

Este foi um empreendimento imobiliário que proporcionou percentuais de lucros extremamente altos, tanto pelo potencial daquela área para atividade agrícola, quanto como por seu valor no mercado imobiliário. (ARAÚJO, 2010, p. 166)

A CNTP optou pela divisão de lotes de pequeno tamanho, onde os núcleos de povoamento foram planejados visando tanto o assentamento de produtores rurais, quanto a formação de cidades que deveriam servir de pólos de desenvolvimento de serviços urbanos e estrutura de produção no campo.

O projeto de ocupação espacial da CNTP era particular e original no contexto brasileiro. O loteamento da região iniciou-se em 1933, com a divisão do extenso território em zonas de ocupação. Estas, por sua vez, foram divididas em glebas, reservadas para a localização de patrimônios e cidades. Enquanto os patrimônios e as pequenas cidade, distantes cerca de 15 a 19 Km entre si, funcionavam como pólos de apoio às propriedades rurais, as cidades maiores, planejadas como pólos regionais, seriam distribuídas hierarquicamente, a uma distancia média de 100 Km, ao longo do eixo viário principal. Esta distribuição obedeceria à seguinte ordem: Londrina (1929), Maringá (1942), Cianorte (1953) e Umuarama (1955). (MEIRA, 2008, p. 22)

Com a Segunda Guerra Mundial, a Inglaterra adotou uma política de resgate dos investimentos externos e, em conseqüência disso, colocou à venda a CNTP, que tinha participação acionária do governo inglês. A partir de então, a CNTP passou para mãos brasileiras e teve seu nome trocado para Companhia Melhoramentos Norte do Paraná – CMNP sem, contudo, mudar a política já em prática.

Houve assim uma diversificação das atividades, uma vez que a oferta de venda de lotes, principal atividade da Companhia até então, diminuía gradativamente. (CASTRO, 2006, p.67)

2.2. As regiões metropolitanas do norte do Paraná

Como já exposto antes, as regiões metropolitanas no Brasil foram institucionalizadas na década de 70 pelo Governo Federal, como resultado de um modelo de desenvolvimento urbano voltado ao atendimento das demandas por expansão do capital estrangeiro das indústrias multinacionais, que demandavam não só espaço, mas principalmente mão de obra farta, sendo a metrópole o ambiente ideal para esse processo.

A inclusão de certas cidades no conjunto das regiões metropolitanas sem critérios, que não os políticos imediatistas, demonstraram a fragilidade e inaptidão na concepção do que é uma região metropolitana. Neste cenário, a dinâmica metropolitana de Curitiba, por exemplo, revelava-se menos intensa do que em outras áreas do interior do próprio estado, “como aquela presente no eixo formado pelas cidades do norte do Paraná. (MOURA E FIRKOWSKI, 2001, p.105)

Como a partir da Constituição de 1988 os estados passam a deter a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões mediante a ocorrência de vários interesses, a lógica de instituições de RMs que passou a vigorar foi a de privilegiar ações políticas e não as do aprimoramento da gestão do território metropolitano.

Entretanto, este poder dos estados federativos, na prática é limitado pelo poder do executivo federal, que além de ditar a agenda do Congresso Nacional, centraliza a gestão da matéria orçamentária e a maioria dos recursos da União, deixando pouco espaço para as emendas dos parlamentares ou reivindicações dos governadores por mais recursos.

È mister ressaltar que a Constituição de 1988 facilitou e concentrou o repasse de recurso da União direto aos municípios, o que de certa forma acabou trazendo à

luz as desigualdades inter-regionais que se manifestam das mais variadas formas no território, inclusive em relação à distribuição dos recursos.

Muitos municípios, principalmente os de menor população, dependem da transferência de recursos da União, principalmente o FPM, (Fundo de Participação dos Municípios), o que pode indicar um comprometimento da sua autonomia:

A maioria das prefeituras no Brasil, notadamente dos municípios com menor população, se deparam com baixa capacidade de investimento em função de seus orçamentos, já que grande parte de suas despesas se concentra no funcionalismo público, acarretando maior dependência de repasses das outras esferas de governo para complementar a baixa arrecadação. Considerando-se então a Lei de Responsabilidade Fiscal, o problema da autonomia para o município se tornou maior, uma vez que passa a ter a obrigação de promover uma gestão responsável de suas finanças, podendo sofrer represálias político-econômicas, se não se adequar. (CASTRO, 2006, p.30-31)

As regiões metropolitanas padecem do mesmo mal, qual seja a falta de recursos para a implementação de políticas regionais. Sua simples institucionalização e legislação própria, sem as necessárias políticas de planejamento e cooperação, não são suficientes para se traduzir nem em *status*, nem tampouco para solucionar as demandas do processo de aglomeração interurbana. A metropolização é um processo de urbanização muito complexo e com várias condicionantes que levam a desdobramentos não apenas de cunho econômico, mas também sócio espacial e político, reflexo de uma realidade que foge ao controle e é dinâmica, como a própria vida dos seus habitantes:

Dessa forma, a metropolização constitui-se num fenômeno que vai além da dimensão territorial das metrópoles, mas refere-se, também, aos modos de vida e de produção, razões suficientes para explicar a grande dificuldade em sua delimitação e conceituação. (MOURA E FIRKOWSKI, 2001, p.109)

A criação e a institucionalização das regiões metropolitanas em geral, e as de Maringá e Londrina especificamente, têm por característica a ausência de critérios técnicos, seguindo uma lógica de condicionantes de interesses empresariais privados em associação com projetos políticos personalistas e localistas, amiúde dissociados da realidade local.

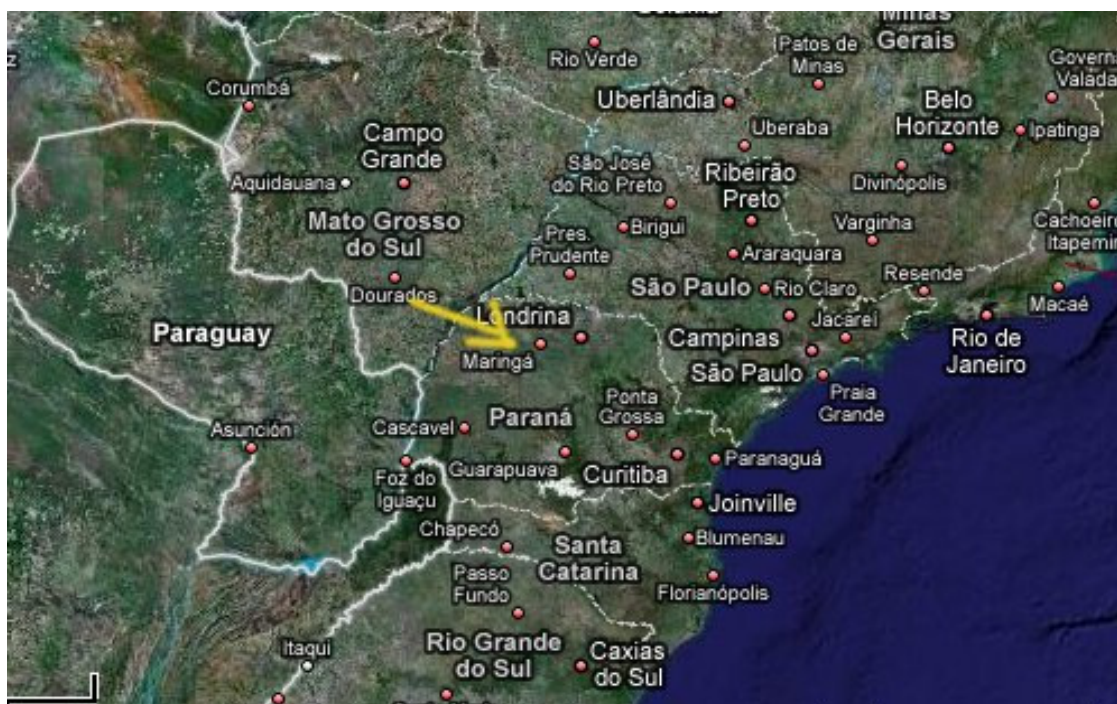
Em alguns casos se verifica a inclusão de municípios que não tem uma identificação regional estreita com a região. De outro lado, alguns municípios que deveriam fazer parte da RM, são desconsiderados.

2.3. A região metropolitana de Maringá- RMM

A cidade de Maringá localiza-se na mesorregião norte central do Paraná, e apresenta juntamente com Londrina, um modelo de desenvolvimento bastante diferenciado em relação às outras cidades norte paranaenses, pois em suas origens já haviam sido planejadas para serem pólos comerciais.

Maringá (Quadro 1), tem um papel de destaque, não apenas na economia regional, mas também no cenário político estadual tendo diminuído a sua representação de cinco deputados estaduais eleitos em 2006, para três, em 2010.

Figura 1. Localização de Maringá



Fte: Noel, A.

Maringá nasceu como parte de uma aliança de interesses imobiliários entre fazendeiros de São Paulo, que tinham por objetivo ampliar suas plantações de café no interior do Paraná, e empresários da Inglaterra fundadores da Companhia de

Terras Norte do Paraná (CTNP), que queriam garantir o lucro de seus capitais investidos na cultura do algodão e na extração de madeira (ARAÚJO, 2010).

A cidade foi a escolhida pela CNTP, transformada em Companhia Melhoramentos Norte do Paraná – CMNP, para ser o centro comercial, onde seriam instalados os bancos e órgãos públicos, num projeto bem planejado de venda de lotes a partir de um zoneamento por renda:

Quanto à venda de lotes, a Companhia, além de determinar diferentes valores para eles, também estabelecia o prazo de um ano para que o novo proprietário edificasse em seu lote. Essa atitude visava impedir que os lotes comprados permanecessem vazios, à espera de valorização para uma futura revenda. Esta imposição proporcionou um rápido crescimento urbano, no período entre 1946 (início das vendas dos lotes no “Maringá Velho”) e 1952 (após a emancipação do município de Mandaguari) (ARAÚJO, 2010, p.173)

Mesmo com a emancipação de Maringá de Mandaguari, em 1951, tendo constituído seus poderes executivo (prefeitura) e legislativo (câmara de vereadores), a Companhia Melhoramentos Norte do Paraná – CMNP continuou influenciando e fazendo valer seus interesses no planejamento urbano da cidade, principalmente através do veto frequente de leis que viessem a prejudicar os lucros da companhia. (ARAÚJO, 2010, p.174). Com o tempo e com a entrada de outros agentes imobiliários, o peso da CMNP foi diminuindo, mas a segregação sócio espacial em Maringá foi sendo ampliada.

Após a Constituição de 1988, que deu um novo enfoque à questão metropolitana, muitos estados tiveram, por iniciativa de projetos de suas assembleias legislativas, a criação e expansão de regiões metropolitanas. Entretanto, essa iniciativa dos legislativos estaduais, via de regra, não ultrapassava a implantação de RMs para além da área das capitais, pois em geral, suas aglomerações:

[...] não se enquadram em critérios usualmente aplicados na definição de regiões metropolitanas, tais como a magnitude da população aglomerada, a capacidade de polarização, a diversidade de funções e assim por diante (DAVIDOVICH, *in* RODRIGUES, 2004, p.94).

Foi com a reformulação do Plano Diretor de Maringá em 1991, que o antigo projeto de criação de região metropolitana foi retomado. Esse projeto tinha por objetivo, segundo Rodrigues (2004, p. 101), “encontrar formas articuladas de desenvolvimento regional, promovendo uma maior integração intraregional.”

Para isso, foi criado por meio da Lei 25/92/89, o consórcio intermunicipal, que se apresentou como um novo instrumento de ação e era composto pelos municípios de Maringá, Sarandi, Paiçandu e Marialva, sendo posteriormente agregados os municípios de Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu e Mandaguari, no ano de 1997 (SILVA, 2008).

Neste cenário, a criação da RMM teve por objetivo solucionar problemas de saúde, a questão do lixo e meio ambiente, transporte coletivo, sistema viário, saneamento básico, segurança e geração de novos empregos. Muitos destes problemas, têm sua gênese justamente relacionada a própria natureza da “espacialidade polarizada” de Maringá, que fomenta uma significativa segregação, em especial em relação aos municípios conurbados com a cidade pólo, a exemplo de Sarandi e Paiçandu. Segundo Rodrigues (2004), Maringá, cidade pólo, não mostrou vontade política em organizar qualquer planejamento conjunto no sentido de propor a resolução ou diminuição das desigualdades e desequilíbrios entre os municípios componentes da região metropolitana que, como vimos, era característica e função principal de sua implementação:

Os aspectos da desigualdade estão presentes na ocupação dos espaços urbanos da RMM. Ocorrem nos níveis inter e intramunicipal, através de processos dialéticos que produzem e reproduzem a realidade social baseada na própria desigualdade. Enquanto categoria, a desigualdade pode nos oferecer visibilidade de si mesma se a tomarmos como um conjunto de variáveis através do qual ela ganha existência concreta (RODRIGUES, 2004, p.137/ 138)

A região metropolitana de Maringá (RMM) foi criada em 1998 pela Lei Estadual nº. 83/98, acrescida pela Lei Complementar Estadual nº. 13/565-2002 e pelas Leis Complementares nº. 110/2005 e 688/ 2005. Assim, ficou constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Doutor Camargo, Itambé, Astorga e Ivatuba. (SILVA, 2006, p.185).

A população da região metropolitana de Maringá passou a contar com 612.617 habitantes, estando 587.971 na região urbana e 24.646, na zona rural, distribuídos em treze municípios com uma área territorial total de 3.190,07 km². (IBGE/2010).

Desde a sua constituição, até a recente inclusão de alguns municípios, a região metropolitana de Maringá é caracterizada pela falta de um critério aparente para sua conformação e gestão, além é claro da evidente priorização dos interesses de alguns grupos no poder que patrocinam representantes políticos movidos apenas pela lógica eleitoral imediata e particularista.

Silva (2006), em relevante trabalho de pesquisa, buscou algumas afirmações que nos permitem avaliar como pensam alguns representantes a respeito da defesa da criação e expansão da região metropolitana de Maringá, levados muitas vezes pelo discurso fácil e eleitoreiro:

Sem dúvida é um grande avanço para nossa região, que agora vai poder desenvolver ações integradas na área de saneamento básico, transportes, uso do solo, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental, promovendo o desenvolvimento econômico e social. A Região de Maringá está devidamente regulamentada e com os recursos assegurados. Agora dependemos apenas da liberação do dinheiro para implantação efetiva. (BORGHETTI, 2005)

A RMM, que tem como cidade pólo o município de Maringá, mesmo que, segundo Mota (2010, p.41), “seja apenas um recorte meramente institucional, por não possuir uma espacialidade metropolitana, em que todos os municípios possuam um alto grau de interação”, pelo menos institucionalmente, conta com treze municípios. Estes municípios, mesmo os mais próximos à cidade pólo, apresentam naturezas variadas, populações com características diferenciadas e muitos problemas e demandas em comum. Entretanto, contam com raríssimas ações de políticas públicas conjuntas para diminuí-las. (Quadro 1).

Quadro 1. Dados dos municípios da RMM

MUNICÍPIOS	População 2010 (Hab.)	Urbana	Rural	IDH-M 2000	Receita-(IBGE) 2009	Eleitores 2006	Eleitores 2010
Ângulo	2.861	2.255	606	0,742	6.890.716,00	2.338	2.474
Astorga	24.704	22.563	2.141	0,750	3.1039.314,00	19.375	20.022
Dr.Camargo	5.829	5.111	718	0,767	8.894.400,00	4.504	4.797
Floresta	5.921	5.471	450	0,773	9.384.432,00	4.533	4.523
Iguaraçu	3.992	3.569	423	0,740	8.661.416,00	2.942	3.150
Itambé	5.977	5.669	308	0,769	9.775.530,00	4.295	4.646
Ivatuba	3.008	2.294	714	0,768	7.831.724,00	2.349	2.503
Mandaguaçu	19.784	17.570	2.214	0,762	20.374.226,00	13.676	15.043
Mandaguari	32.669	30.950	1.719	0,791	41.422.613,00	24.819	25.913
Marialva	31.972	25.794	6.178	0,784	38.082.130,00	23.128	25.257
Maringá	357.117	349.120	7.997	0,841	471.068.857,00	226.025	248.586
Paiçandu	35.941	35.450	491	0,746	31.502.671,00	23.001	24.647
Sarandi	82.842	82.155	687	0,768	61.153.780,00	51.597	56.270
TOTAIS	612.617	587.971	24.646		746.081.809,00	402.582	437.831

Fonte: IBGE e TSE, adaptado por Damascena.

Entre as disparidades que se apresentam em relação à cidade pólo e os demais municípios, está o tamanho da população de Maringá, que representa 58,29% do total de toda a região metropolitana. A segunda maior cidade em nível populacional é Sarandi, com apenas 13,41% dessa população.

Em termos de IDH-M, que mede o Índice de Desenvolvimento Humano de uma unidade geográfica, o município pólo revela índices superiores (0,841), ao passo que os índices dos demais doze municípios ficam entre 0,740 (Iguaraçu), e 0,791 (Mandaguari).

Esta desigualdade acentua-se se considerarmos que as cidades mais próximas e que mantém um forte movimento pendular diário de trabalhadores para Maringá, apresentam índices mais baixos, como Sarandi, e Paiçandu.

Para se ter uma idéia, Ivatuba, que não é limítrofe a Maringá e que, mesmo tendo a maior proporção de população na zona rural (23,74%), tem IDH-M (0,768) superior ao de Paiçandu (0,746) e igual ao de Sarandi. Assim, este modelo de urbanização, que concentra as atividades mais rentáveis na cidade pólo, acaba gerando pobreza e desigualdade nas cidades do entorno, especialmente as conurbadas, refletindo-se na queda da arrecadação destes municípios.

Muitos prefeitos dependem, para implementar ações básicas, dos recursos repassados pela União, através, principalmente, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tais recursos são transferências constitucionais (CF, Art. 159, I, b) da União para os Estados e o Distrito Federal, e compreendem 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI (IBGE, 2010). A distribuição dos recursos aos municípios segue o critério do número de habitantes, onde são consideradas algumas faixas populacionais, que determinarão, a cada uma delas, um coeficiente individual.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. (IBGE, 2010).

Quadro 2. Repasses aos municípios da RMM

Município	População 2010	Governo Estadual- 2010	per capita	FPM 2010	per capita
Ângulo	2.861	1.069.312,78	373,75	4.045.089,30	1.413,87
Astorga	24.704	7.950.198,62	321,82	9.438.541,23	382,07
Dr. Camargo	5.829	1.632.620,11	280,09	4.045.089,30	693,96
Floresta	5.921	1.929.894,35	325,94	4.045.089,30	683,18
Iguaraçu	3.992	1.773.540,19	444,27	4.045.089,30	1.013,30
Itambé	5.977	2.061.829,83	344,96	4.045.089,30	676,78
Ivatuba	3.008	1.103.334,76	366,80	4.045.089,30	1.344,78

Mandaguaçu	19.784	4.708.392,29	237,99	8.090.178,22	408,93
Mandaguari	32.669	7.871.636,27	240,95	10.786.904,21	330,19
Marialva	31.972	9.531.636,05	298,12	10.786.904,21	337,39
Maringá	357.117	99.914.687,23	279,78	35.151.388,11	98,43
Paiçandu	35.941	3.371.457,68	93,81	10.786.904,21	300,13
Sarandi	82.842	8.177.228,86	98,71	18.877.082,06	227,87
TOTAL	612.617	151.095.769,02		128.188.438,05	

Fonte: Portal da transparência (2011), Tesouro da fazenda (2011), Gestão do dinheiro público (2011) adaptado por Damascena.

No quadro 3, é possível constatar que os repasses estaduais (ICMS, Fundo de Exportação e IPVA), bem como os recursos do FPM, são bastante diferenciados para a cidade pólo de Maringá em relação aos demais municípios.

Se analisarmos, grosso modo, o valor *per capita* transferido, é possível observar que Maringá recebe R\$ 279,78 do governo estadual, e R\$ 98,43 de FPM, ou seja, R\$ 378,21 por cidadão, ao passo que Ângulo, que tem um dos piores índices de IDH-M e a segunda maior concentração de população rural, recebe mais recursos, R\$ 1.787,63, per capita. Isso que demonstra a importância destes recursos para os gestores, pois muitos destes municípios dependem exclusivamente dos repasses federais.

A pujança de Maringá também é construída, por exemplo, com a participação do trabalho de muitos cidadãos sarandienses e paiçanduenses, que retornam ao fim do dia para uma realidade dura e bem diferente da cidade onde geram riqueza.

Por outro lado, a precariedade dos aparelhos públicos, a falta de políticas de incentivo à geração de emprego e renda por parte dos municípios componentes da RMM, em especial Sarandi e Paiçandu, faz com que haja um movimento circular caracterizado por um forte fluxo, tanto de pessoas como de recursos, via consumo de bens e serviços para a cidade pólo, o que por sua vez, gera mais empregos e desenvolvimento para a própria cidade de Maringá.

Neste cenário, os municípios que compõem a RMM se mostram despreparados para os desdobramentos das ações que se dão no espaço urbano, além de não contarem com a vontade política de seus gestores para engendramentos políticas públicas que permitam um processo de gestão articulada entre os vários municípios. Aliado ao desconhecimento dos gestores verifica-se o desconhecimento de alguns deputados em relação aos significados e potencialidades das políticas metropolitanas, que pode ser exemplificado pela justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 442/2005, (Anexo 6), proposto pela deputada Cida Borghetti (PP):

A inclusão do Município de Presidente Castelo Branco é reivindicação daquela comunidade, que tem no Município de Maringá importante pólo regional. Esta municipalidade possui a característica essencial que lhe faculta participar do planejamento conjunto da Região Metropolitana de Maringá, qual seja, a conurbação.(ANEXO 6, p.131)

A região metropolitana, em sua essência, é uma construção institucional participativa, que exige sinergia entre as forças locais dos muitos e diversos atores políticos. É necessário, porém, que estes atores tenham o exato entendimento da importância da sua união para o desenvolvimento de um planejamento regional integrado para a solução de demandas e problemas que extrapolam os limites territoriais dos seus municípios. A busca deste entendimento, que estende seus efeitos para além das jurisdições locais (e dos meros interesses politiqueros), está ainda longe de ser concretizado na prática, pois:

[...] diante da ausência de um espaço político regional, as forças políticas locais acabam sendo sub-representadas em processos decisórios essenciais para o desenvolvimento local, centralizado nas esferas estadual e federal. (ROLNIK E SOMEKH, 2000, p.84)

É necessário que os gestores atentem para a premência de se estabelecerem novas formas de governança metropolitana, articulando a sociedade, as instituições políticas e as organizações privadas. E isso só se dá com a efetiva participação dos atores políticos locais no processo, dando legitimidade às regiões como instrumentos democráticos de participação do cidadão nas decisões que envolvem as políticas públicas, sem as quais existirá sempre um vácuo institucional e legal.

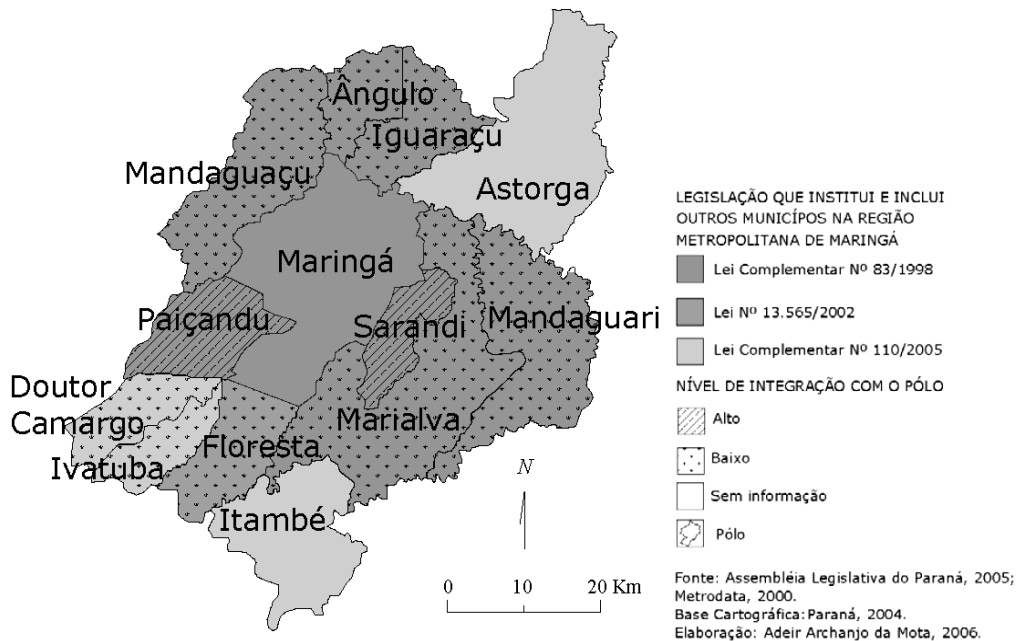
É preciso ter mais ousadia para avançar na questão da gestão metropolitana, unindo planejamento urbano com a participação popular na elaboração e viabilização das demandas. Só assim, os cidadãos se sentirão incentivados e preparados para compreender a importância de:

[...] formar a consciência de um cidadão metropolitano, cujo território é maior que do município, assim como a dimensão dos problemas que o cercam. Um cidadão que compreenda a real dimensão do espaço onde vive, não se limite a voltar para casa à noite para dormir, ou votar nas eleições municipais, enquanto sua realidade cotidiana se desenrola em outro município (do mesmo aglomerado metropolitano ou não). (MOURA E FIRKOWSKI, 2001, p.112)

A coordenadoria da região metropolitana de Maringá-COMEM, (Figura 2), que tem por objetivo fomentar a integração das políticas públicas dos municípios que participam da RMM, foi criada apenas no início de 2007, por ato administrativo do governador Roberto Requião, ficando subordinada à Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano (SEDU). Entretanto, a falta de estrutura adequada, a inexistência de dotação orçamentária própria e sem um quadro suficiente de técnicos e funcionários tornou a COMEM, na prática, inviável.

A falta de políticas de integração entre os municípios da RMM, agrava ainda mais os desequilíbrios, principalmente em favor à cidade pólo, Maringá. A consequência é que essa estratégia não fomenta políticas metropolitanas com vocação para distribuir, de forma mais equilibrada, os ônus e bônus dos processos de urbanização e crescimento econômico (OBSERVATÓRIO, 2010, p.42).

Figura 2. Municípios da COMEM - Coordenação da Região Metropolitana de Maringá



Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2006, adaptado por Damascena.

Quando se analisa as bases do crescimento de Maringá, é possível perceber a absorção da população e da mão de obra de Sarandi, bem como da população de Paçandu. Para Mota (2010), neste processo de incorporação de municípios fica nítido o interesse político sobre a espacialidade do fenômeno, e prossegue afirmando que enquanto isso, Maringá vai se afirmando como cidade pólo da RMM. Assim, fica para Paçandu o papel de cidade dormitório, fornecedora de mão de obra não especializada. Mão de obra esta que faz um movimento pendular, pois trabalha em Maringá e reside em Paçandu. Segundo Silva (2006), o caso de Maringá apresenta dois pontos de continuidade territorial:

A leste de Paçandu: Indicação de continuidade da cidade de Maringá, onde há uma proximidade com as áreas industriais, em que se localizam importantes estabelecimentos, e Oeste de Sarandi: Uma área com uma continuidade bem delineada, sendo resultado de processos históricos de deslocamentos de população carente, conforme já destacado. Nesse caso, há uma forte relação entre a estruturação das cidades de Sarandi e de Maringá, processo intensificado com os programas de desfavelamentos de Maringá nos

anos de 1970/80, sendo que o Jardim Independência de Sarandi foi um grande receptor das famílias retiradas das favelas que surgiram em Maringá no período. (SILVA, 2006, p.191).

É importante analisar de que forma se dá a segregação urbana e como ela é defendida por alguns setores. Sua implementação faz parte de um plano que visa atender a lógica do mercado capitalista, em especial do imobiliário-especulativo, dos serviços públicos, do sistema bancário, das empresas de transporte e do comércio. Este processo é, pois, orientado por fatores econômicos, sociais e ideológicos:

[...] a elite dominante se apropria das classes menos favorecidas fazendo com que elas fiquem má incluídas, de forma que possam servir ao capital. Principalmente nas regiões que possuem características de metropolitanas, as minorias desfavorecidas possuem acesso para consumir e para servir de mão-de-obra. Neste caso, a existência de conurbação, mas segregadas, beneficia aos bem-incluídos (SILVA, 2008, p.49).

Neste sentido, a RMM segue a lógica mercantilista que vem conduzindo o processo de urbanização brasileira, dando forma a uma forte associação do espaço urbano, não somente à modernidade, mas à pobreza e à “involução da qualidade de vida” (SANTOS 1993).

Segundo SINGER (1985), essa coexistência, aparentemente contraditória, entre indicadores de desenvolvimento com indicadores de carência alimenta o quadro de desigualdades persistente tanto entre as metrópoles como no próprio interior das mesmas, sendo consequência de um modelo social e econômico injusto, gerador de cidades de muitas oportunidades para cada vez menos privilegiados:

Tais contradições, inerentes ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país e pertinentes ao processo histórico de formação da sociedade brasileira, expressam-se espacialmente, tanto nas desigualdades macrorregionais do território brasileiro, como internamente, nos diferenciais entre o pólo e os demais municípios. Este quadro remete a urgentes desafios no tocante à implementação de políticas públicas, compreensivas e, ao mesmo tempo, de ordem estrutural e focadas, guardando estreitas relações com a dimensão territorial do processo. (MOURA *et al.*, 2010, p.11)

Assim, no que se refere à RMM, a prática tem mostrado que, devido ao seu maior poder sócioeconômico, Maringá mantém uma relação de forte desequilíbrio com os outros municípios, o que só reforça a predominância das decisões políticas que lhe favorecem. Para as cidades que estão no seu entorno, principalmente Sarandi e Paiçandu, acaba restando, de certa forma, o ônus da pujança econômica da cidade pólo:

Um dos dados que realmente chama a atenção na tabela quatro é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pois, quando se compara este índice baseado na média de toda a RMM, de uma forma em geral, vê-se que o IDH de Maringá se destaca e que os índices dos outros municípios estão abaixo da média da região (SILVA, 2008, p.36).

Segundo alguns autores, em Londrina e em Maringá existem processos de aglomeração, mas que não caracterizam uma metropolização, mas, antes, uma ampliação de papéis e funções de cidades médias. Assim, pode-se identificar a aglomeração urbana em ambos os casos, porém:

[...] não fica evidente um processo de metropolização, pois as transformações ocorridas nas duas cidades que conduzem a uma expansão territorial, não chegam a reestruturar os espaços urbanos que compõem as chamadas “Regiões Metropolitanas” e tampouco a extensão territorial desta aglomeração é característica da uma entidade metropolitana. (SILVA, 2006, p.189)

Apesar da dificuldade de definir este conceito, segundo Andrade e Serra (*in* RODRIGUES, 2004, p.90), “pois inexistente um conceito estabelecido de cidade média que pudesse ser utilizado em conformidade por todas as áreas do conhecimento”, o critério comumente empregado e aceito, para determinar tal conceituação é o tamanho demográfico. Assim, Maringá é qualificada como uma cidade de porte médio quanto ao tamanho:

A partir desse critério, Maringá é classificada como uma cidade de porte médio posto que ela compõe “o conjunto de municípios brasileiros, cuja população urbana, segundo o censo demográfico de 1991, situava-se entre 100 mil e 500 mil habitantes” (AMORIM F^o. E SERRA, *in* RODRIGUES, 2004, p.90).

Por outro lado, alguns autores como Silva (2006), defendem que tanto Maringá como Londrina, não são capazes de reproduzir modificações

expressivamente significativas para além de seus tecidos urbanos, assumindo, em verdade um papel de cidade média:

[...] papéis de articulações e de mediações junto às cidades que compõem as respectivas aglomerações ou às cidades mais próximas da rede urbana em que se inserem. Assim, estamos diante de cidades médias. A história da constituição das cidades de Londrina e Maringá, suas bases físico-territoriais, suas condições de inserção na reestruturação produtiva e financeira, seus fixos e fluxos e seus papéis desempenhados junto à rede urbana, recomendam a atribuição do conceito de cidades médias a estas duas cidades. (SILVA, 2006, p.192)

É importante analisar a questão das cidades médias, a partir dos papéis regionais e potenciais de comunicação e articulação, pois

[...] podemos caracterizar as 'cidades médias', afirmando que a classificação delas, pelo enfoque funcional, sempre esteve associada à definição de seus papéis regionais e ao potencial de comunicação e articulação proporcionado por suas situações geográficas, tendo o consumo um papel mais importante que a produção na estruturação dos fluxos que definem o papel intermediário dessas cidades. (SPOSITO *in* SILVA, 2006, p.193)

Dessa forma, sem o enfrentamento dos problemas básicos inerentes à gestão metropolitana, continua em aberto o espaço para que se discutam, efetivamente, ações que articulem os diversos atores e as forças que vivem e produzem o espaço urbano:

A realização de pactos social e territorial esbarra na fragilidade do complexo ambiente jurídico-institucional das regiões, sob pressão de hegemonias e poder político, e de disputas político-partidárias, que prejudicam a tomada de decisões de âmbito regional. A dispersão de agências e estruturas setoriais responsáveis pelo planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, a fragmentação governamental e a superposição de leis e decretos têm dificultado, se não inviabilizado, a eficácia do planejamento e gestão metropolitanos. A descentralização em curso, especialmente no que se refere às políticas de cunho social, não considera o âmbito regional inerente a elas, reforçando a visão estritamente local. Ademais, as soluções adotadas isoladamente por municípios são muitas vezes impróprias às exigências extramunicipais. (MOURA *et al.*, 2010, p.12)

A estruturação de órgãos técnicos para planejamento e gestão metropolitana também apresentou limitações, de sorte que entre as primeiras RMs instituídas, poucas mantiveram seus entes em funcionamento, mesmo assim, precariamente. Como exemplo têm-se as coordenações metropolitanas de Maringá (COMEM) e

Londrina (COMEL), que sem a estrutura necessária ao sua efetiva atuação, não conseguem cumprir seu papel.

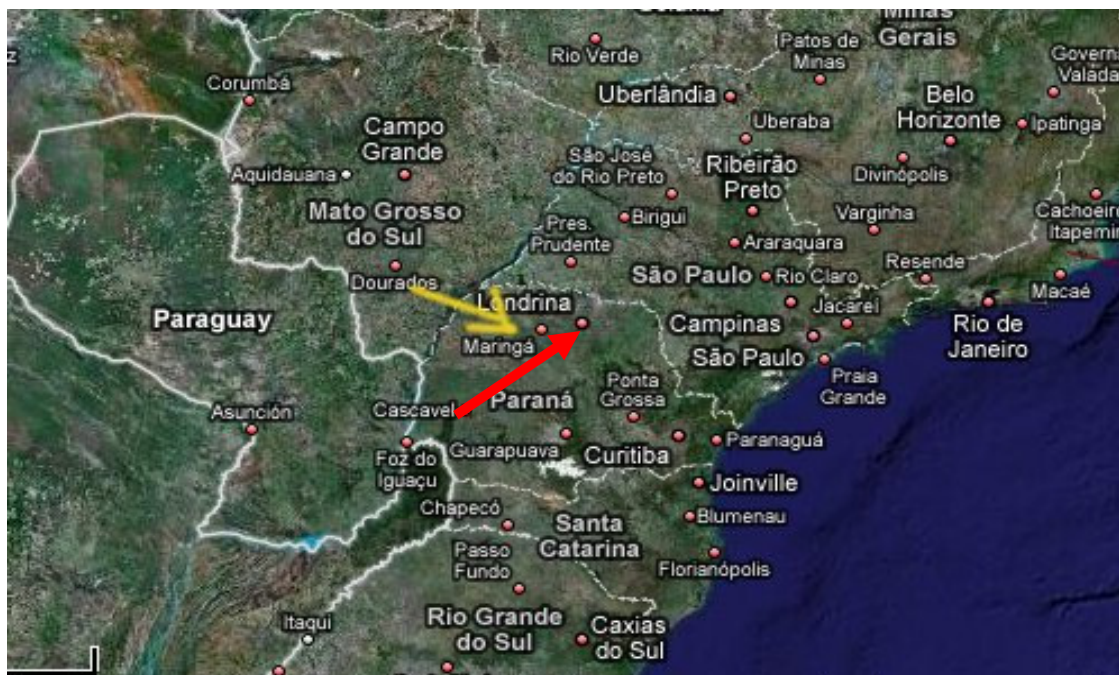
Em resumo, se por um lado as regiões metropolitanas apresentam níveis de desenvolvimento bem maiores que a média, considerando-se a concentração da atividade econômica, renda *per capita* e o desempenho do IDH-M, por outro, apresentam contradições chocantes, expondo o paradoxo de um desenvolvimento excludente e causador da crescente incidência da pobreza, do desemprego e da injustiça social.

2.4. A região metropolitana de Londrina - RML

Londrina é a cidade pólo da RML, com uma população de 506.645 habitantes (IBGE, 2010), apresentando uma boa estrutura urbana, com grande complexidade de funções em todos os seus setores econômicos e, conseqüentemente, uma ampla variedade de oferta de bens e serviços, além de um grande e diversificado mercado de trabalho.

Localizada no norte paranaense, foi elevada à condição de município no ano de 1934 e, com a chegada da ferrovia no ano seguinte, associado ao aumento da produção agrícola, a cidade assumiu um protagonismo regional, concentrando investimentos e as atividades modernas de serviços e infra-estrutura, consolidando uma posição central no norte paranaense. (CASTRO, 2006).

Figura 3. Localização de Londrina



Fte: Noel, A.

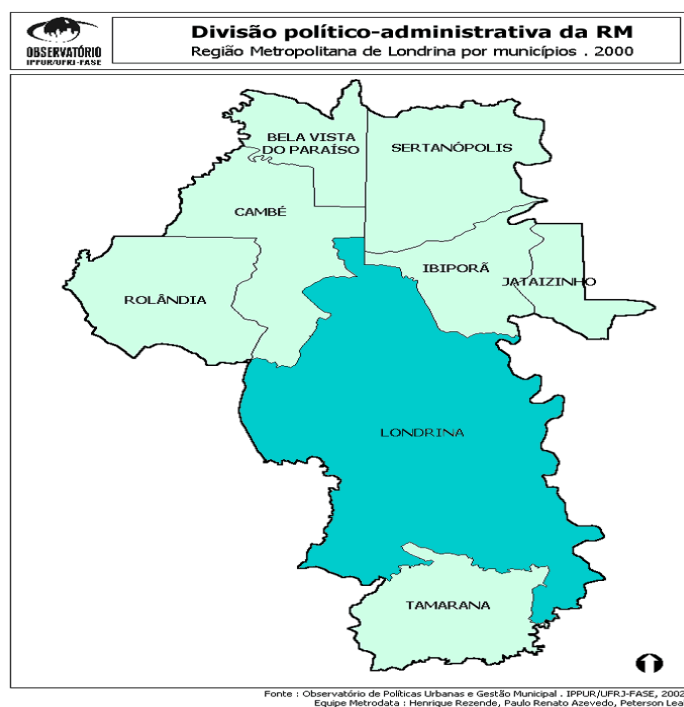
O crescimento de Londrina e a formação da rede urbana do Norte do Paraná é, como já foi dito, o resultado do mesmo projeto da Companhia de Terras do Norte Paranaense (CNTN) que, desde o início do processo de colonização, racionalizou a distribuição espacial das cidades em pequenos lotes de terras, tendo como consequência um maior adensamento populacional.

A forte crise do setor cafeeiro aliada ao implemento de novas tecnologias em outras culturas resultou em maior concentração fundiária e em menor utilização de mão de obra. Neste sentido, a proximidade entre os municípios facilitou os intensos processos de trocas e os fluxos comerciais e de pessoas em busca de trabalho, gerando aglomeração nas cidades maiores, em especial nas suas periferias:

Todas estas transformações influíram no desenvolvimento das cidades do norte do Paraná. Muitas entraram em decadência, devido ao êxodo rural para outros centros num primeiro momento e, conseqüentemente, ao êxodo urbano, com a perda de sua população também na área urbana. Outras cidades passaram a crescer num ritmo mais acelerado, devidamente pelo afluxo dessa população migrante do Estado, que passou a habitar suas periferias, como é o caso de Londrina. (CUNHA, 2005, p.8)

Deste processo, surge a região metropolitana, instituída em 1998, pela Lei Estadual Complementar nº. 81 de 17/06/98 e acrescida pela Lei Estadual Complementar nº. 91 de 05/06/2002 que ampliou o número de municípios que compõem a região metropolitana de Londrina (Figura 4). São eles: Londrina, Cambé, Jataizinho, Ibiporã, Rolândia, Tamarana, Bela Vista do Paraíso e Sertanópolis. (SILVA, 2006). A RML conta com 764.258 habitantes, estando 731.875 na região urbana e 32.383 na zona rural, distribuídos em oito municípios com uma área territorial total de 4.285,39 km². (IBGE/2010).

Figura 4. Municípios da COMEL - Coordenação da Região Metropolitana de Londrina



Fonte: Observatório de políticas urbanas e gestão municipal, IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

Institucionalizar regiões metropolitanas em desacordo com a espacialidade alcançada pelas cidades pertencentes, e desconsiderando algumas características intraregionais, é um problema recorrente na questão das RMs. Segundo Silva (2008, p.32), muitas vezes, a espacialidade é maior do que a região instituída, como é o caso de Londrina, com relação a Apucarana e Arapongas.

Também é bastante comum que as institucionalizações de algumas regiões, contem com a adição de novos municípios que não têm relações significativas com as cidades do entorno ou da região metropolitana.

A maioria dos processos de institucionalização dos espaços metropolitanos brasileiros, se assentam em uma lógica de disputas políticas entre suas elites, deixando importantes municípios de fora de suas RMs. Prova disso, é a composição da região metropolitana de Londrina, onde os municípios de Bela Vista do Paraíso, Sertãoópolis e Tamarana, têm uma integração com a cidade pólo relativamente menor do que Arapongas e Apucarana, entretanto, a RML não agregou nenhum dos dois municípios vizinhos, desconsiderando sua proximidade e seu histórico de relações, por motivos políticos:

A não integração de Apucarana e Arapongas nessas institucionalizações deve-se ao fato de ambas estarem pleiteando para si a mesma condição de unidade regional oficializada. Evidencia-se, aqui, a forte concorrência entre esses centros, tanto política quanto funcional, incidindo contra sua organização espacial como um complexo urbano multipolarizado, o que reforçaria a densidade de relações econômico-sociais constatada nessa porção do Estado. (MOURA E FIRKOWSKI, 2001, p.109)

A mesma lógica (ou falta de) se reproduz na região metropolitana de Maringá, que, ao ser instituída, passou a abranger todos os municípios com os quais tinha maiores relações, como Sarandi e Paiçandu, mas incorporou muitos com os quais não mantém nenhum nível de integração.

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, coordenou uma pesquisa publicada no início da década de 2000, na qual classificava o complexo urbano polarizado por Londrina e Maringá, como aglomeração urbana e não como região metropolitana (RODRIGUES E TONELLA, 2010, p.11).

Quadro 3. Dados dos municípios da RML

MUNICÍPIOS	População 2010 (Hab)	Urbana	Rural	IDH-M 2000	Receita 2009	Eleitores 2006	Eleitores 2010
Bela Vista do Paraíso	15.080	14.198	882	0,771	14.068.056,00	12.530	11.674
Cambé	96.735	92.956	3.779	0,793	77.886.675,00	65.863	69.687
Ibiporã	48.200	45.896	2.304	0,801	45.615.286,00	33.627	35.955
Jataizinho	11.859	11.037	822	0,733	12.234.185,00	8.869	9.212
Londrina	506.645	493.457	13.188	0,824	575.912.416,00	332.086	352.796
Rolândia	57.870	54.758	3.112	0,784	56.736.008,00	40.534	43.567
Sertanópolis	15.637	13.716	1.921	0,781	20.489.306,00	12.459	13.058
Tamarana	12.232	5.857	6.375	0,683	12.806.373,00	7.547	8422
TOTAIS	764.258	731.875	32.383		815.750.314,00	513.515	544.371

Fonte: IBGE e TSE, adaptado por Damascena.

A RML também passa pelos mesmos problemas que a região metropolitana de Maringá, e um exemplo disto é a diferença do IDH-M da cidade pólo que é de 0,824, apresentando-se bem superior aos IDH dos demais municípios (Quadro 3).

Quando analisamos a receita de Londrina em 2009, (R\$ 575.912.416), a comparação com as cidades tornam as diferenças ainda mais gritantes. Esta constatação reforça a idéia de que a institucionalização da região metropolitana, na maioria dos casos, dadas às desigualdades e desequilíbrios serem muito grandes, termina por beneficiar apenas a cidade pólo, apesar do repetido discurso da promoção de uma maior integração:

A cidade acaba por si só a polarizar a região na qual está inserida, por isso a RML foi institucionalizada objetivando obter maiores investimentos e promover a integração e atendimento das necessidades entres os municípios, porém desde a sua formulação poucas atitudes foram constatadas no sentido de uma maior integração entre os participantes (NASCIMENTO, 2010, p.3).

Dentre todos os municípios que fazem parte da RML, os números, em relação ao IDH-M e à receita, demonstram que apenas dois deles têm condição de

beneficiarem-se de alguma forma com a integração regional o que, a exemplo da RMM, parece não ocorrer.

São os municípios de Cambé e Rolândia, que apresentam índices que se diferenciam dos outros componentes, mesmo que numa proporção menor em relação à cidade pólo, representando outra forma de segregação dentro da espacialidade da RML. Segundo Castro (2006), Londrina contém uma “mancha urbana”, ou seja, uma área com ocupação contínua que transcende os limites municipais existentes, caracterizando a existência de um dos principais fenômenos metropolitanos atuais, qual seja o da conurbação.

A partir das informações censitárias da RML, verificou-se a partir da sua cidade-pólo, Londrina, o seguinte padrão: a existência, no sentido oeste, de uma “mancha contínua de ocupação que passa por Cambé e vai até Rolândia, e, no sentido leste, mais rarefeita, um início de adensamento com o município de Ibiporã (CASTRO, 2006, p.70).

Considerado o segundo maior município do Paraná, atrás apenas da capital, Curitiba, a cidade pólo de Londrina concentra a maior infra-estrutura urbana da RML, além de seu importante papel na economia regional e estadual. No caso da aglomeração de Londrina, há uma continuidade territorial com Cambé e de maneira não tão acentuada, com o município de Ibiporã:

Percebe-se, todavia, que nestas áreas a lógica que produz e reproduz o espaço urbano é oriunda das dinâmicas de estruturação de Londrina, constituindo uma expansão territorial da cidade para além dos limites municipais (SILVA, 2006, p.189)

É importante ressaltar novamente o interessante trabalho de Silva (2006), que resgatou o posicionamento de um deputado bastante influente na região, para que se possa ter uma breve idéia da influência dos políticos. Com estes posicionamentos percebemos que muitas propostas de implementação de RMs tratam-se de atos, na maioria das vezes, irresponsáveis e eleitoreiros, e não em constatações sérias sobre as necessidades da questão, como destacado no discurso que se segue:

Já passou da hora de Londrina ter efetivada a sua Região Metropolitana. Sonho antigo, de 1998, quando propusemos ao então deputado estadual Eduardo Trevisan a elaboração de um projeto de lei criando a RML, posteriormente sancionado em lei, a Região

Metropolitana de Londrina precisa sair do papel e deixar de ser um tabu, para que novas correntes de desenvolvimento social e econômico ingressem na nossa comunidade. E não precisamos ficar dependendo da boa-vontade do Governo do Estado para que a união de oito municípios se concretize. Londrina, mais os municípios de Bela Vista do Paraíso, Cambé, Ibiporã, Jataizinho, Rolândia, Sertanópolis e Tamarana, que atendem mais de 700 mil habitantes, têm todas as condições de iniciarem o processo de metropolização sozinhos. (CANZIANI, 2010)

Em ambos os discursos dos deputados envolvidos com a criação das regiões metropolitanas, Cida Borghetti (PP) deputada estadual, e Alex Canziani (PTB), atualmente ambos deputados federais, encontra-se a proposta de se buscar recursos, numa proposição de agenciadores junto às fontes, para que se efetivem as RMs.

Os discursos demonstram não ser uma realidade a região metropolitana, mas sim, algo que precisa ser construído em nome dos anseios de um progresso inexorável:

Tal fato remonta aos discursos ufanistas do período da colonização do Norte do Paraná, que buscavam vincular a região à prosperidade, atraindo pessoas para o empreendimento. Isto parece ter continuado nos discursos das elites que vêem vantagens em tais atos. Porém, os discursos ufanistas favoráveis a região metropolitana são polemizados pela academia, pois não há consenso a respeito do fato. (SILVA, 2006, p.186)

A coordenadoria da região metropolitana de Londrina - COMEL, embora criada por lei em 1998, só foi implantada em abril de 2007, por determinação do governador Roberto Requião (INTEGRA, 2011), e mesmo que com algumas iniciativas, conta com os mesmos problemas da COMEM, principalmente no que se refere à construção de práticas de governança conjunta entre os municípios que a compõem.

Neste sentido, é possível chegar à conclusão de que a realidade metropolitana e seus desdobramentos, dadas a sua complexidade e dinâmica, exigem gestores públicos mais bem preparados e com vontade política para que posam sanar o grande descompasso “entre a realidade urbano/ regional do país e aos anseios políticos e administrativos dos estados.” (DOMINGOS, 2010, p.63),

Assim, a região metropolitana de Londrina possui contrates que desnudam um processo de fragilidade dos municípios menores no entorno de um pólo centralizador, reforçando o que já foi exposto neste trabalho, em relação às desigualdades intraregionais que penalizam os municípios sem condições de resistir ao poder econômico e político da cidade pólo, que:

[...] sem uma política regional forte continuaram a apresentar menores índices econômicos e pouca diversidade de bens e serviços, dependendo cada vez mais de seu pólo para atender necessidades mais complexas de suas populações, como hospitais e médicos especializados ou mesmo na área de educação universitária entre outros (NASCIMENTO, 2010, p.10).

O que se verifica na prática é que Londrina, como pólo centralizador da região apresentada, contempla os melhores indicadores em todas as variáveis, seguidas por um segundo grupo de cidades que apresentam valores muito parecidos nos segmentos analisados, mas bastante inferiores aos da cidade pólo.

Neste sentido, enquanto no discurso os atores governamentais defendem a importância da RML como forma institucionalizada de atendimento das demandas em comum aos seus municípios, “na prática não têm demonstrado a mesma opinião quanto à possível condução da gestão metropolitana” (CASTRO, 2006, p.101). As duas coordenações das regiões metropolitanas, COMEL e COMEM, ficam inviabilizadas pela falta de dotação orçamentária e de estrutura para se efetivarem:

[...] a Constituição Estadual do Paraná, em seu artigo nº 24, determina que, para a execução das funções públicas de interesse comum, alma da estrutura de gestão da uma RM, deva haver previsão orçamentária para investimentos dos municípios participantes e do estado, a ausência de tal previsão, tanto por parte do estado como também dos municípios, no caso da RML, pode ser apontada como uma das principais causas da não consolidação de uma entidade metropolitana funcional, exercendo plenamente sua função constitucionalmente prevista (CASTRO, 2006, p.101)

Enfim, as propostas da RML, assim com as da RMM, não se efetivaram, perdendo-se assim, uma grande oportunidade para o desenvolvimento de ações de âmbito regional. Assim, urgem políticas que visem o atendimento de demandas que não se circunscrevem apenas nos limites territoriais dos municípios, necessitando de uma maior integração entre as prefeituras, no sentido de serem propostas

alternativas que solucionem as desigualdades socioespaciais no tecido intrametropolitano:

Não foi constituída, no caso analisado da RML, uma *consciência do fato metropolitano* por parte dos agentes políticos e da sociedade local, ficando a RM *esvaziada* em sua institucionalidade, ao não instituir, principalmente pela falta de ação do poder público, políticas que tenham por gênese um planejamento genuinamente metropolitano. (CASTRO, 2006, p.117)

Conclui-se assim, que como a maioria das RMs, a criação da RML colhe os resultados dos interesses pontuais, particularistas e localistas, resultando no comprometimento da sua proposta de integração dos municípios da região.

3. A trajetória da representação e o cenário atual

A decisão de conviver em grupos, seja primordialmente por necessidade de proteção ou mesmo de produzir para sobreviver, foi sem dúvida fator preponderante no avanço da humanidade para formas cada vez mais especializadas, gerando sociedades cada vez mais complexas.

Desde então os povos perceberam que é imprescindível lidar com a problemática de como organizar os indivíduos e os grupos, de forma a conciliar as necessidades, anseios e interesses, amiúde conflitantes, pois sem elucidar estas questões, sua própria existência enquanto sociedade estaria ameaçada.

A civilização antiga que mais avançou neste sentido foram os gregos, criadores da democracia clássica. Sua principal característica era a participação dos cidadãos, que se dava de forma direta nas assembléias que decidiam os assuntos da *polis*. Apesar de ser definida como o “governo de muitos”, a democracia grega não era exatamente como hoje concebida:

Sob todo o aspecto é fraca e não traz nem muito benefício nem muito dano, se compararmos com outras, porque nelas estão pulverizados os poderes em pequenas frações, entre muitos. “Por isso, de todas as formas legais, esta é mais infeliz, enquanto que entre todas as que são contra a lei é a melhor.” (Platão, *in* Bobbio *et al*, 1986, p.320).

A tipologia aristotélica diferencia três formas puras e três corrompidas de governo, de acordo com quem detém o poder e governa em seu próprio interesse, ou no interesse geral, sendo o termo democracia atribuído

[...] à forma corrupta, sendo a mesma definida como “o governo de vantagem para o pobre”, em oposição, ao “governo de vantagem para o monarca” (tirano) e ao “governo de vantagem para os ricos” (oligarquia). (BOBBIO *et al*, 1986, p.320).

Mesmo considerando estas diferenças, a democracia na *polis* grega foi fundamental para o desenvolvimento das modernas formas de governo.

Rousseau (1987) concorda com a concepção dos gregos, de que a liberdade só é possível na vida pública, ou seja, no dia a dia da *polis*, se o sujeito gozar do

status da cidadania. Assim, a produção e aprovação das leis, por meio da participação direta dos indivíduos, é *conditio sine qua non* para a sua legitimidade: “é nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei.” (ROUSSEAU, 1987, p. 107)

A vontade é verdadeiramente pessoal, soberana e intransferível e não pode ser delegada a outrem. Neste sentido, as pessoas apenas gozam de sua liberdade quanto se autogovernam, ficando sujeitas às leis legitimadas pela “ratificação pessoal”, ou seja, aprovadas por sua própria vontade expressa por meio de participação direta:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absoluta não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus nada podendo concluir definitivamente. (ROUSSEAU, 1987, p.107-108)

Partindo desta premissa, os “contratualistas” defendem o contrato social como instrumento de emancipação do homem, mas uma emancipação política apenas, permanecendo inalterada uma estrutura social baseada precisamente na família e na propriedade privada. Assim, se mantém uma clara distinção entre poder político e poder social, entre o governo e a sociedade civil.

Essa concepção rousseuniana foi, em geral, abandonada pelos pensadores posteriores principalmente em virtude da inaplicabilidade prática em sociedades maiores e mais complexas do que as examinadas pelo autor.

Foi somente na era moderna, com a Revolução Industrial no início do século XVIII, na Inglaterra, e a Revolução Francesa de 1789, que a democracia, como característica objetiva e central dos regimes políticos, em especial no ocidente, ganha importância. Estes eventos históricos estabeleceram novos cenários econômico, político e social, que exigiam novas formas institucionalizadas e novos paradigmas para a relação entre o privado e a *res publica*:

A ascensão de uma burguesia industrial, que no bojo de um movimento de liberalismo econômico e político, naturalmente aspiraria seu espaço no exercício do poder, ganhava poder e exigia instituições diferentes daquelas do Antigo Regime, bem como a instauração de um sistema político que permitisse mais mobilidade e participação, onde [...] a idéia de democracia é resgatada e

adaptada aos novos parâmetros da realidade. (MENDES, 2007, p.144)

Neste cenário, o crescimento do Estado proporcionalmente ao incremento de suas demandas tornava a reunião do povo para a tomada de decisões, conforme a concepção clássica de democracia, uma tarefa inexecutável. Assim, “[...] é nesse contexto que o modelo representativo de governo, onde cada homem responde por vários, apresenta-se como redutor dos custos da decisão democrática, viabilizando-a.” (DIAS, 2004, p.237-238)

No mesmo sentido, Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, nos Artigos Federalistas, apresentam o governo representativo como superior à democracia direta por assegurar a preponderância do bem comum sem a “distração” de vários interesses particulares conflitantes, ou “facções”, que são

[...] uma quantidade de cidadãos, que pode constituir a maioria ou a minoria do todo, que são unidos e atuam por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse permanente e agregado da comunidade. (HAMILTON, MADISON & JAY, *in* PITKIN, 2006, p.36)

A representação, então, criaria as condições para trazer os conflitos sociais desestabilizadores para uma arena institucionalizada e única, no qual poderiam ser controlados e tornados inofensivos. O equilíbrio necessário só será possível na medida em que cada representante buscar de fato os interesses dos seus eleitores.

Entretanto, de acordo com Pitkin (2006), para John Stuart Mill, “o legislador é substituído pela legislatura eleita e o altruísmo deve ser substituído por mecanismos institucionais, em particular pela representação.” (PITKIN, 2006, p.38)

Na Inglaterra, no decorrer do século XVIII, consolidou-se a concepção de que os deputados representam o conjunto da nação, e não o distrito eleitoral específico que os elegeu, de tal sorte que “os eleitores de cada distrito não estavam, portanto, autorizados a lhes dar instruções” (POTE, *in* MANIN, 2010, p.3)

Assim, reforçava-se a polêmica sobre o mandato e a independência, que se assenta fundamentalmente, em uma questão: um representante tem o dever de agir de acordo com o que seus eleitores querem, ou com o que julga correto?

Este paradoxo explicita um dos dilemas da representação, que é definir a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, à medida que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo. (PITKIN, 2006, p.30)

Ao ser eleito, cada parlamentar representa a nação, não apenas aqueles que o elegeram. Para Burke, o representante é, sem dúvida, um porta-voz do interesse do seu reduto, de sua região ou localidade. Entretanto, isto não significa que ele precisa consultar os seus eleitores para sua atuação, bem como seus votos não podem favorecer os interesses da sua localidade em detrimento da nação. O representante deve a seus eleitores “devoção aos seus interesses antes que à sua opinião”

O Parlamento não é um congresso formado por embaixadores de interesses diferentes e hostis, que cada um deve sustentar como agente e advogado contra outros agentes e advogados. O Parlamento é uma assembléia deliberativa da nação, com um interesse, o interesse do todo – onde os preconceitos locais não devem servir de guia, mas sim o bem geral, que resulta do juízo geral do todo. É verdade que os senhores escolhem um membro; mas ele, uma vez escolhido, não é um membro de Bristol, é um membro do Parlamento. (BURKE *in* PITKIN, 2006, p.31)

Os estudos sobre as formas de governo e sobre a democracia adotaram a concepção de que o governo representativo teria sido originalmente concebido e justificado como um governo do debate. Assim, a função da assembléia, ou parlamento, tem um caráter de suma relevância pelo seu caráter decisório:

É inegável, porém, que o governo representativo não foi proposto, nem estabelecido, como um regime em que o poder seria confiado a um único indivíduo escolhido pelo povo; ao contrário, foi criado como um regime em que um órgão decisório coletivo deveria ocupar uma posição central. (MANIN, 2010, p.8)

Segundo Manin (2010, p.8), autores como Madison e Siéyès defendiam que apenas a homogeneidade e o tamanho reduzido das comunidades políticas é que possibilitavam a democracia direta nas antigas repúblicas.

Sua argumentação se assentava no fato de que estas condições não mais existiam no mundo moderno, marcado pela divisão do trabalho, pelo progresso e ampliação das atividades comerciais e pela diversificação dos interesses. Assim, a noção de governo representativo esteve muito vinculada à uma nova estrutura marcada pela aceitação da diversidade social.

Na sua formulação inicial, a representação aparecia como um processo que permitia a instauração de um governo do povo em nações muito populosas e com diversidades acentuadas e crescentes.

O governo representativo passou por importantes mudanças, principalmente nos últimos dois séculos, sendo a mais evidente e abrangente, o direito ao voto, quando a propriedade, a cultura, ou o *status* deixaram de ser representadas e o direito ao sufrágio foi ampliado. Essa mudança se deu concomitantemente a um fato que transformaria o cenário das relações entre representados e representantes: a emergência dos partidos de massa. O governo representativo moderno foi instalado sem a presença de partidos organizados, seguindo os exemplos das revoluções inglesa, americana e francesa:

A maioria dos fundadores do governo representativo chegava a pensar que a divisão entre partidos ou "facções" era uma ameaça ao sistema que pretendiam estabelecer. A partir da segunda metade do século XIX, porém, a presença de partidos políticos na organização da expressão da vontade do eleitorado passou a ser vista como um componente essencial da democracia representativa. (MANIN, 2010, p.1)

Havia à época, a convicção de que a relação de representação própria do parlamentarismo havia sido substituída por outra, de novo formato, na qual o papel dos partidos de massa e das plataformas políticas parecia ter evoluído como consequência da extensão do direito de voto.

O fim do ciclo do parlamentarismo em detrimento de uma nova forma, o governo representativo, foi considerado, como um progresso, um indício de avanço da "democracia". Assim, o governo representativo parecia criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados, delegando aos últimos uma

atuação mais efetiva e importante na definição da política pública, aproximando-se do ideal de autogoverno:

Esse importante avanço no sentido de a construção da democracia, sob a premissa do governo do povo pelo povo, que chegou a ser interpretado uma versão mais próxima de Tocqueville, como uma conquista dos direitos de igualdade e autonomia dos indivíduos, que o parlamentarismo liberal não realizava a contento. (MANIN, 2010, p.2)

Entretanto, malgrado a natureza exata da representação ainda hoje ser bastante controversa, de modo geral há certa concordância no entendimento de que a condição para que a representação seja legitimada, é a eleição periódica dos governantes pelos governados, mesmo que as eleições periódicas não determinem uma identidade *rousseauuniana* entre governantes e governados por duas razões principais:

Em primeiro lugar, as eleições não eliminam a diferença de status e função entre o povo e o governo. [...] A eleição é um método de escolha dos que devem governar e de legitimação de seu poder. [...] Em segundo lugar [...] um governo eletivo pode ser um governo de elites, contanto que essas elites não exerçam o poder unicamente em função de suas qualidades de distinção. (MANIN, 2010, p.3)

Portanto, não é o sistema eletivo que vai criar identidade entre governados e governantes, tampouco é o responsável em fazer com que os cidadãos comuns estejam num papel de simples subordinação no governo representativo. Por outro lado, o fato de o governo representativo ser baseado em eleições repetidas, faz com que o eleitor tenha condições de exercer, em certa medida, influência sobre as decisões dos governantes. Ao cidadão cabe o direito de renovar-lhes a outorga de continuidade, ou seja, não permitindo sua reeleição, pois [...] “o governo representativo pode ser um governo de elites, mas cabe aos cidadãos comuns decidir que elite vai exercer o poder.” (MANIN, 2010, p.3)

Segundo Urbinati (2006), embora as eleições tenham sido consideradas “uma instituição aristocrática desde Aristóteles”, nos Estados modernos a ampliação e efetivação dos processos eleitorais trouxeram em seu bojo a emulação de dois

movimentos que se tornaram cruciais para o subsequente processo de democratização:

Por um lado, ele desencadeou uma separação entre sociedade e Estado ou, melhor dizendo, uma transição de relações simbióticas entre os delegados e suas comunidades para formas de unificação que eram totalmente simbólicas e construídas politicamente. Por outro, a dissociação dos candidatos de suas posições ou classes sociais destacou o papel das idéias na política, ou, como preferiria dizer, o propósito idealizador do processo de representação. (URBINATI, 2006, p.195)

A representação não pode ser reduzida apenas a um contrato de delegação, mas “o que encontramos no sistema denominado representativo é que ele não é um sistema de representação do povo e da vontade da nação, mas um sistema de organização do povo e da vontade da nação.” (URBINATI, 2006, p.200)

O modelo democrático contemporâneo tem por premissa que o bem comum será exercido pela vontade do povo, resultante de um processo baseado na escolha dos governantes pelos governados. Deste sistema resulta um modelo representativo de governo, onde a ação governamental é regulada pela capacidade do representante em traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas:

A ideologia democrática identifica no povo a fonte de todo o poder político. A legitimidade de um governo democrático, portanto, está na aquiescência do povo quanto ao modo de condução dos negócios comuns, através da simetria ou de um simulacro de simetria entre governantes e governados. (DIAS, 2004, p.237)

Assim, desde o século XVIII, teóricos da democracia representativa propuseram situar a representação em cenário complexo e dinâmico de “deliberação e voto, autorização formal e influência informal, que necessariamente, deve envolver tanto representantes quanto cidadãos, uma vez que “em vez de um esquema de delegação da soberania, eles viam a representação como um processo político que conecta sociedade e instituições.” (URBINATI, 2006, p.193)

A democracia representativa não exige que os representantes ajam sempre de acordo com os desejos e interesses do eleitorado, o que não significa que tenham o direito de os negligenciar, uma vez que estão sujeitos ao teste da reeleição.

É certo que o governo representativo nunca foi um sistema em que os eleitos têm a obrigação de realizar a vontade dos eleitores: “esse sistema nunca foi uma forma indireta de soberania popular” (MANIN, 2010, p.4). Mesmo que a única vontade impositiva dos cidadãos seja o voto, na prática, é possível a construção de mecanismos, instituições e procedimentos que assegurem ao povo, um maior controle sobre seus representantes.

Vários fatores demonstram que os tradicionais mecanismos da representação política, que pelo menos nos últimos dois séculos vinham sendo considerados como pontos fundamentais das democracias modernas, revelam problemas que trazem sérias conseqüências à legitimidade e a eficácia do processo.

Toma corpo a afirmação de que a representação política passa por uma crise nos países ocidentais, demonstrando algumas rupturas nos laços da relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos. “A grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel. Hoje, porém, o eleitorado tende a votar de modo diferente de uma eleição para a outra [...]” (MANIN, 2010, p.1)

A julgar pelo desinteresse geral em relação à política e aos políticos, a percepção geral é de que o abismo entre o governo e a sociedade, entre representantes e representados, parece estar aumentando.

Nos últimos anos, vêm ocorrendo algumas modificações no modo como são analisados os resultados eleitorais. Se na década de 70, os estudos demonstravam que as preferências políticas eram orientadas pelas características sociais, econômicas e culturais dos eleitores, atualmente, observa-se uma tendência dos eleitores em votar em uma pessoa, e não em um partido ou em conjunto programático.

A relevância cada vez maior dos profissionais de marketing nas campanhas políticas, além das assessorias de comunicação e agências de promoção da imagem, dão um tratamento midiático ao “candidato-produto”. É necessário que o candidato se diferencie para um eleitor cada vez mais cético e desinteressado por propostas (quando existem) cada vez mais parecidas e surradas.

O que se observa na prática, é que os candidatos que logram sucesso na sua eleição, não são os de maior prestígio local, nem os com propostas mais próximas das demandas do eleitorado, mas sim os "comunicadores", que dominam as técnicas da mídia e da encenação:

O que estamos assistindo hoje em dia não é a um abandono dos princípios do governo representativo, mas a uma mudança do tipo de elite selecionada: uma nova elite está tomando o lugar dos ativistas e líderes de partido. A democracia do público é o reinado do "comunicador". (MANIN, 2010, p.18).

Assim, pode ser inferido que, na opinião dos eleitores, a confiança e o carisma que o candidato "transmite", é fator decisivo na hora de votar, muito mais relevante que o conhecimento dos projetos e propostas.

Segundo Manin (2010), os eleitores costumam votar em partidos distintos em eleições presidenciais, legislativas e municipais, sugerindo que as decisões de voto consideram apenas a percepção de que o que está sendo decidido diz respeito apenas a uma eleição específica, independente das características socioeconômicas e culturais dos eleitores:

Esse aspecto aparece de modo nítido na relação que se estabelece entre o poder executivo e os eleitores no plano nacional. Há muito tempo os analistas vêm constatando uma tendência à personalização do poder nos países democráticos. Nos países em que o chefe do poder executivo é eleito diretamente por sufrágio universal, a escolha do presidente da República tende a ser a eleição mais importante. (MANIN, 2010, p.17)

Para evitar esses "desvios", Urbinati (2006), defende que a representação democrática deve ir para além dos simples processos eleitorais, ao exigir não apenas autonomia local e liberdade de expressão e de opinião, de livre associação, mas em especial certa "igualdade básica de condições materiais". Para que uma sociedade esteja preparada para vivenciar a democracia de fato:

Demanda também uma cultura ética de cidadania que possibilite que tanto os representados quanto os representantes vejam as relações partidárias como não irredutivelmente antagonistas e sua defesa não como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos. (URBINATI, 2006, p.224)

Para Urbinati (2006), as eleições além de não serem o único aspecto da representação, mesmo que muitas vezes sejam confundidas como expressão máxima da democracia, têm uma importante função educativa pois manifestam a vontade popular e exprimem sua soberania, uma vez que o cidadão tem em suas mãos um instrumento pedagógico:

Fazendo uma retificação à concepção minimalista de democracia, eu diria que a competição eleitoral tem duas virtudes de destaque, não uma: ao passo que ela ensina os cidadãos a se livrarem dos governos pacificamente, ela também os faz participar do jogo de tornar a si mesmos livres dos governos. (URBINATI, 2006, p.203)

Assim, a retomada do tema da existência de uma crise de representação, se fundamenta, na maioria das vezes, na percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula ideal defendida no início, de governo do povo pelo povo. Entretanto, como defende Manin (2010), o governo representativo não foi concebido para ser um tipo singular de democracia, mas sim como um sistema político original, com seus processos e instituições baseadas em princípios distintos daqueles que organizam a democracia.

O crescimento das cidades e a complexificação das sociedades, a participação direta dos cidadãos, como na clássica *polis* grega, tornou-se inviável na prática moderna. A enorme expansão do universo eleitoral, principalmente com a ampliação do direito ao voto a várias categorias sociais, requisitou o aperfeiçoamento tanto das instituições políticas como dos sistemas eleitorais, principalmente no que se refere ao processo de concessão, por parte dos eleitores, da defesa de suas demandas por representantes escolhidos pelo sufrágio.

A representação política passa a ser um recurso para o uso do poder do Estado em relação ao cidadão, e sob o consentimento deste. Entretanto, este tipo de relação de poder, dado pelo povo para, pelo menos teoricamente, ser usado em seu nome e benefício, exigia um grupo de cidadãos preparados e legitimamente aptos pelo processo eletivo, para tornarem-se apto na elaboração de leis.

3.1. A representação no sistema eleitoral brasileiro

No Brasil o sistema utilizado para a escolha dos representantes é o de lista aberta e proporcional. Na lista aberta, é o eleitor quem escolhe os nomes dos candidatos que ocuparão as cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação.

Já a proporcionalidade é originária da França, por inspiração do líder político Mireabeau, durante a Constituinte de Provença, em 1789 e tinha por objetivo garantir que o legislativo desse respaldo a diversidade de opiniões da sociedade. Assim, estava assegurada a divisão de vagas no parlamento de acordo com a quantidade de votos recebidos pelos partidos, garantindo a “equidade matemática” na ocupação das cadeiras. (NICOLAU, 2004, p.37)

Nas democracias representativas como o Brasil, os parlamentares eleitos têm basicamente duas atribuições inerentes à sua função: legislar e fiscalizar o poder executivo. O que se espera de um parlamentar é que cumpra seu papel de representar da melhor forma, os interesses de todos os cidadãos, sob a forma de elaboração de políticas públicas que atendam às suas demandas. Também lhes cabe a prerrogativa de monitorar e fiscalizar as ações e propostas do Executivo, para garantir que as políticas se traduzam em resultados que garantam a consecução dos interesses da sociedade:

Tal capacidade será maior quanto maior for a articulação política entre os cidadãos visando à manifestação de uma opinião que lhes é comum. É praticamente inútil que opiniões divergentes quanto à forma pela qual o governo é conduzido se manifestem isoladamente; sem coordenação, tais manifestações não se constituem em ação política eficaz. (MANIN, 2010, p.59)

Além disso, os representantes eleitos serão pressionados a fazer valer junto às instâncias decisórias do Estado, demandas e interesses dos segmentos sociais específicos que os elegeram. Assim, “percebe-se que as distintas formas de atuação dos representantes políticos trazem em si, o exercício do poder político derivado do consentimento.” (MAGDALENO, 2010, p.49)

Alguns autores como Ames (2003), sustentam que o formato político institucional e eleitoral brasileiro, de lista aberta e proporcional, não permite governos com sustentação parlamentar. Assim, é necessária a formação de alianças amiúde amplas, resultando em coalizões que fragilizariam o executivo, que precisaria, para governar, lançar mão de incentivos a um legislativo inclinado a comportamentos individualistas, que minariam a coesão e a disciplina partidárias. Além disto, a proporcionalidade na divisão das cadeiras fragmenta os partidos e reduz a conexão de eleitores com seus representantes:

Com muitos representantes eleitos no distrito, os eleitores teriam mais dificuldades para identificar o representante e fazer uma boa avaliação de sua atuação, seja para puni-lo (caso não tenha tido uma boa atuação), seja para recompensá-lo (quando tenha tido uma boa atuação). (NICOLAU, 2004, p.61)

Ames (2003), toma por argumento central que a fragilidade do sistema institucional político eleitoral brasileiro se deve muito ao sistema de representação de lista aberta, onde as estratégias eleitorais refletem um tipo singular de competição, que pode ser representado com base em duas dimensões: uma que varia relativamente e em ordem direta com a "penetração política vertical" do candidato, ou seja, o total de votos amealhados em determinado município ou conjunto de municípios e que caracteriza a dominância do político naquele espaço.

Uma outra disputa, se caracteriza pela relação da distribuição geográfica dos municípios onde o candidato obteve sua votação e que revela o grau de *concentração* ou *dispersão* de sua base eleitoral.

Combinadas, tais instituições produzem um número excessivo de *veto players*, ou seja, atores com poder de obstrução de mudanças podem gerar uma permanente crise de governabilidade, uma vez que para o autor, os políticos são incentivados a maximizar seus ganhos pessoais, buscando projetos e recursos para suas clientelas específicas. Desse modo, grande parte dos representantes orienta sua carreira "para a oferta de contratos de obras públicas e nomeações para cargos burocráticos" (AMES, 2003, p. 46). Este tipo de político com perfil fisiologista e clientelista, seria majoritário e desenhou as regras necessárias à vazão livre do paroquialismo no interior do poder Legislativo:

[...] ali os líderes partidários não possuem controle sobre as bancadas e os indivíduos ou grupos suprapartidários encontram-se em condição de determinar o preço de sua cooperação. Os presidentes da República, por sua vez, precisam "estar sempre reconstruindo maiorias" (AMES 2003, p. 294).

Assim, os chefes dos executivos ficariam “reféns” dos interesses de parlamentares fisiologistas e empenhados na alocação de recursos oriundos de políticas voltadas ao atendimento de suas bases eleitorais:

Em suma, como o federalismo originou-se da incapacidade dos governos centrais de controlar a totalidade do território nacional, acabou fortalecendo os interesses locais, especialmente os detentores de capital fixo. O federalismo deu garantias às oligarquias locais. Em vez de facilitar o crescimento da economia pela adoção de programas eficientes, o federalismo promoveu os interesses dos grupos econômicos mais atrasados e aumentou as disparidades econômicas regionais. (AMES, 2003, p.41)

Mesmo com todo o poder que a Constituição outorgou ao Executivo, principalmente em matéria orçamentária, Ames (2003), defende que, por não contar com uma maioria congresso, a margem de incerteza de aprovação da sua agenda é considerável. Assim, a mesma coalizão que lhe deu sustentação eleitoral para chegar ao poder, não é garantia de sustentação política nas votações.

Ames (2003), também defende que os problemas institucionais e de governabilidade do país decorrem do número excessivo de *veto-players*, ou seja, atores com poder de obstrução de mudanças, que barram os projetos de inovação política. Estes *veto-players* podem ser indivíduos, mas na maioria das vezes são partidos, grupos ou facções, atuando em um vácuo político conseqüente do próprio sistema eleitoral brasileiro aliado ao modelo federalista.

Para Mainwaring (2001), outra característica desta relação entre os Executivos e os Legislativos brasileiros, derivadas da necessidade de formação de governos de coalizão sempre em bases frágeis, seriam o uso político dos recursos públicos nas formas de patronagem. Em uma palavra, trata-se da nomeação de apadrinhados políticos para ocuparem cargos na máquina pública, transformados em moeda de troca de apoio político, e também através do clientelismo e o fisiologismo.

Estas práticas têm um alto custo para o país, pois além de emperrarem o processo de tomada de decisões importantes no atendimento das demandas da sociedade através de soluções coletivas, acaba privilegiando os interesses particularistas de alguns grupos ou facções.

Outros autores divergem de Ames (2003) e Minwaring (2001), sustentando que no Brasil, a tarefa de fiscalizar o Executivo é um tanto complexa, dada a posição privilegiada deste na sua relação com o legislativo.

A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer como sendo do poder Executivo a prerrogativa de legislar em matéria orçamentária, acabou deixando ao legislativo a função de sugerir emendas à proposta de orçamento enviada ao Congresso Nacional. De fato, o Executivo, na figura do presidente da República, tem muito poder em comparação com o legislativo, pois a Constituição de 1988 assim estabeleceu:

O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais. Logo, o presidente não é um legislador qualquer. Cabe notar: o presidente brasileiro não é o único a assumir essa posição. A maioria das constituições presidencialistas estabelece esses mesmos princípios. (LIMONGI, 2006, p.27)

Sem dúvida, são necessárias novas abordagens para se entender como se dão as disputas pelo poder dentro do cenário político legislativo brasileiro, principalmente retomando-se a idéia de representação entendida como conjunto de relações estabelecidas entre os cidadãos e os governantes eleitos, onde, nas democracias, os primeiros utilizam seu direito de escolha para autorizar os segundos a “[...] agirem em seu nome e no nome de seus melhores interesses.” (ANASTASIA E NUNES, 2006, p.17)

Neste sentido, na democracia representativa, os cidadãos são protagonistas da soberania política, exercida por meio da outorga materializada no sufrágio dado a determinado indivíduo ou grupo, para representá-lo durante um mandato de tempo pré determinado.

A característica marcante da forma de governo representativo é o fato de que governantes e governados encontram-se separados pelo mecanismo da representação política, e, para isto, os partidos políticos são de vital importância para o processo. Mas é necessário que sejam dadas as condições para a atuação mais direta e efetiva, incentivando o cidadão a participar no processo político e decisório.

A organização dos indivíduos e/ou grupos em entidades político partidárias possibilita que estes atores se tornem institucional e legalmente aptos a se colocarem à disposição para representar os diversos segmentos da sociedade em eleições regulares. Assim, é pela consciência da importância da representação, mesmo com seus problemas inerentes, que se vai aperfeiçoando a democracia e respeitando as diversidades pelo exercício da cidadania de forma responsável, sempre em busca do bem comum:

O modelo democrático contemporâneo tem como princípio cardinal o exercício da vontade do povo na persecução do bem comum; o mecanismo responsável pela efetivação desse princípio é o da escolha dos governantes pelos governados. Deste sistema democrático, portanto, origina-se o modelo representativo de governo, cujo princípio de ação governamental e obediência cidadã é regulado pela capacidade do representante em traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas. (DIAS, 2004, p.236-237)

Desde sua criação, a representação tem sido objeto de inúmeras discussões e controvérsias resultando em várias propostas para seu aperfeiçoamento. Frequentemente, nas sociedades democráticas, se discute a necessidade de uma reforma política, uma reforma das regras do sistema eleitoral e, principalmente, das instituições partidárias que apesar da sua importância e necessidade ao sistema democrático representativo, têm justificado seu crescente descrédito junto à sociedade.

Infelizmente, no Brasil, em que pese os movimentos pedindo por reforma política, via de regra não passam de jogo de cena, sendo amiúde orientados para a defesa de privilégios de caráter casuístico, em detrimento da melhoria do sistema, propriamente dito.

Os autores apontam para a debilidade dos partidos políticos no Brasil, que vem de uma história de sucessivas intervenções e descontinuidades. No decorrer de sua história enquanto nação independente, o país sofreu vários processos de interferência do poder central, tanto na legislação partidária, como nos processos eleitorais e mesmo nos partidos diretamente.

Assim, a instabilidade político institucional incentivada no Império, na primeira República e pelo Estado Novo, teve um papel fundamental para a fragilidade dos partidos políticos no Brasil, fruto de uma opção política de impedir o fortalecimento dos partidos nacionais, ou que pudessem, de alguma forma, disputar com o poder central:

[...] essa política levou à fragmentação e à atrofia não apenas de partidos classistas, ideológicos e religiosos, mas também de partidos “tradicionais” baseados nas próprias oligarquias ou em parentelas semi militarizadas. (LAMOUNIER E MENEGUELLO, 1986, p.24-25)

O poder do Executivo, ao impor sua vontade nesta matéria, aliada à construção de uma boa base parlamentar de sustentação via favorecimentos de toda ordem, reduz significativamente a capacidade do Congresso, em especial da oposição ao governo, de interferir na aprovação da agenda. Isto faz com que a apresentação de propostas e emendas ocorra dentro de limites bastante claros e definidos por restrições institucionais, como as comissões.

Lamounier e Meneguello (1986) sugerem que a origem do clientelismo no Brasil, remonta ao enorme peso do governo federal na economia e na administração do país, ressaltando que “combinado com a forma federativa”, causariam efeitos desagregadores sobre os partidos políticos. Por uma questão de sobrevivência eleitoral, o político valoriza muito mais o seu acesso individual aos recursos públicos do que a lealdade a qualquer partido.

Os debates acerca da reforma política só serão profícuos se acompanhados da reforma “das práticas políticas”, pois caso contrário, perdermos, mais uma vez, a oportunidade de avançarmos no campo da cidadania, da credibilidade das instituições, da participação e principalmente da representação. Estas são algumas mudanças que permitirão não só fortalecer a representação no “jogo” democrático,

mas também, ampliar os mecanismos que proporcionem uma maior interação entre representantes e representados, por serem estas, questões que

[...] incidem sobre as capacidades dos cidadãos e dos seus representantes de jogarem tal jogo com legitimidade e eficácia e afetam a distribuição de preferências e de recursos entre os atores e os resultados do jogo político. (ANASTASIA E Nunes, 2006, p.18)

Como se percebe, o cenário de partidos fragilizados orbitando em torno de um Executivo centralizador tem relação causal com práticas clientelistas já incorporadas à cultura política do país. A melhoria desta situação no sentido de dar mais efetividade e qualidade na relação aponta para uma transformação na sua natureza, cabendo ao eleitor demonstrar o acompanhamento das atividades do seu candidato. Entretanto, é tarefa dos representantes proporcionarem canais de informação de suas atividades, permitindo aos cidadãos uma maior capacidade de fiscalizá-los:

A disseminação e o aperfeiçoamento de mecanismos institucionalizados de interlocução entre cidadãos e representantes eleitos, na arena legislativa, diminuiriam a assimetria informacional entre estes atores e tornariam mais plurais as fontes de informação dos legisladores, capacitando-os para conhecer quais são e como representar os melhores interesses dos cidadãos. (ANASTASIA E NUNES, 2006, p.29)

A complexidade das sociedades modernas, cada vez mais marcadas por clivagens e pela diversidade, transforma a representação política numa espécie de consenso como única solução política capaz de atender às demandas. Entretanto, embora hegemônicos no mundo ocidental, o sufrágio universal e representação não são as únicas formas atendimento das necessidades e anseios das populações.

Com os avanços da “sociedade da informação em tempo real”, hoje se faz indispensável a adoção de outras formas de acesso do cidadão na vida política. A representação, apesar seu importante papel, apresenta alguns problemas como o revezamento das elites no poder, que dificultam a renovação concentrando demasiado poder em pouquíssimas mãos.

Outro aspecto importante que, sem dúvida daria mais qualidade à relação representante e representado, refere-se à ampliação dos mecanismos de prestação

de contas dos mandatos, reduzindo o chamado “déficit de controle da representação”. Assim depois de eleitos os representantes, a única forma de controle sobre o mandato por parte do eleitor, é a possibilidade de não renovação da outorga, ou seja, a não reeleição. A representação tem sem dúvida, um papel relevante nos governos e nas democracias modernas, sendo necessário a ampliação deste processo, incentivando práticas de comprometimento para além do sufrágio obrigatório como única instância da relação entre eleitor e eleito.

4. A geografia do social do voto e a perspectiva distributivista.

Para realizarmos a bom termo este trabalho, em um primeiro momento faremos uma breve discussão das correntes teóricas que abordam a conexão eleitoral e seus desdobramentos, especialmente a perspectiva distributivista e partidária, que adotamos seguindo Carvalho (2003) por modelo explicativo de nosso estudo sobre os deputados estaduais eleitos pelas regiões metropolitanas de Maringá e Londrina, no Norte Paranaense.

No bojo do crescimento do marxismo acadêmico nas décadas de sessenta e setenta, aliado às fortes críticas por parte dos adeptos da teoria da escolha racional ao comportamentalismo e ao pluralismo, modelos explicativos hegemônicos na ciência política norte americana, surge em 1980, o movimento neo institucionalista:

Veio a chamar-se *institucionalismo* porque, em contraste com as teorias anteriores, o foco da explicação deslocou-se das preferências para as instituições, que passaram a ser as variáveis independentes mais relevantes. Recebeu também o adjetivo *novo* porque era necessário distingui-lo do “velho” institucionalismo dominante antes da Segunda Guerra Mundial, isto é, aquele praticado até o advento da chamada revolução comportamentalista (MONTEIRO *et al*, 2001, p.99)

O neo-institucionalismo parte da premissa principal de que as instituições políticas têm o poder de redefinir o comportamento dos seus atores, de forma a lograrem a otimização dos resultados desejados em função do conjunto de regras formais e informais que orientam o funcionamento dessas instituições. (MULLER, 2009, p.116)

Sob a perspectiva neo institucionalista e dentro das suas três subdivisões, seus defensores interpretam os desdobramentos das ações dentro dos legislativos tanto pelos interesses isolados dos parlamentares, quanto das instituições, tornando-se uma importante perspectiva para se entender as relações sociais e políticas:

Como afirma Riker (1990), qualquer teoria baseada na relação entre ação racional e instituições sociais deve incorporá-las como reflexo da experiência histórica acumulada ou das experiências socialmente partilhadas. (LEMOS, 2001, p. 565)

A teoria neo-institucionalista oferece três modelos teóricos, que podem ser classificados como distributivista, informacional ou partidário. Essas três linhas possuem seus próprios pressupostos e autores, tendo na sua essência um ponto comum, que é

[...] o peso conferido à estrutura institucional nas estratégias empreendidas pelos membros do parlamento (MPs), mas o que as diferencia é o grau de autonomia com que os MPs atuam nas comissões. (MULLER, 2009, p.116)

O modelo distributivista parte do princípio de que em suas ações, os parlamentares se orientam principalmente pelo propósito da reeleição, e, assim, estariam “naturalmente” inclinados a reivindicar recursos e políticas públicas que destinem benefícios concentrados para suas bases eleitorais.

Essa atitude visa garantir ou pelo menos reduzir as incertezas a respeito das suas chances de reeleição, que estariam diretamente relacionadas aos benefícios que conseguem angariar para o seu reduto eleitoral, afinal é por meio dele que o político conhece as preferências dos que votaram nele. (LIMONGI, 1994; LEMOS 2001).

O modelo informacional surge como dissidência ao modelo distributivista, assentando-se na preponderância da decisão majoritária e o postulado da incerteza. As decisões, segundo esta vertente, são tomadas, em última instância, pela maioria do parlamento, e os parlamentares não detém o controle dos resultados das políticas aprovadas. (LIMONGI, 1994)

Embora sejam semelhantes ao compreenderem a política como um jogo de conflito de interesses entre atores movidos por racionalidades e resultados diferentes, as perspectivas distributivista e informacional apresentam diferenças importantes, pois enquanto a vertente informacional prima pelo consentimento da maioria nas decisões, no distributivismo o controle do parlamentar em relação aos resultados da políticas é fundamental:

Mais uma diferenciação é que, enquanto no modelo distributivista o equilíbrio legislativo é estável, no informacional ele é definido em termos do comportamento e das crenças dos jogadores, e não em termos da estabilidade dos resultados. (LEMOS, 2001, p. 565)

Por fim, a abordagem partidária, na qual o protagonismo é do partido majoritário no poder, que assim consegue dominar o processo legislativo, impondo sua vontade. O papel das lideranças dos partidos, em especial os da coalizão governista ou da base de apoio, seria produzir “regras cartelizadas”, de forma a permitir que seus acordos e projetos sejam mais facilmente aprovados. Assim, a forma como se organiza as comissões “deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos” (LIMONGI, 1994).

Mesmo considerando as amplas possibilidades na interpretação da atividade legislativa que estes três modelos oferecem, utilizaremos neste trabalho, o modelo distributivo da teoria neo-institucionalista. O motivo desta escolha está apoiada no estudo de Carvalho (2003), e na afirmação corrente em uma parte da literatura sobre a ação “paroquial” dos políticos brasileiros, via de regra, amiúde voltados para a maximização de interesses particularistas e patrimonialistas.

Essa característica, aliada a um certo diagnóstico de ausência de partidos e instâncias de controle do comportamento parlamentar, também afirmada na literatura e no discurso cotidiano, redundaria em ambiente propício ao distributivismo. (LEMOS, 2001, p. 566)

Neste sentido, admitiremos neste trabalho que o modo mais fácil e usual dos parlamentares, mais especificamente os deputados estaduais paranaenses da legislatura de 2007-2010, buscarem a reeleição se concentra na reivindicação de benefícios e recursos para seus eleitorados específicos.

O modelo distributivista parte do princípio de que os parlamentares são regidos pelo desejo de reeleição, maximizando suas ações para a obtenção deste resultado esperado. Assim, neste modelo, o fator preponderante é a análise das motivações que levam o parlamentar a agir de determinada forma na arena legislativa.

Entretanto, o legislativo, qualquer que seja, é naturalmente palco de disputas e conflitos entre os mais variados e diversos interesses individuais e de grupos. Uma das principais atribuições dos legislativos é a formulação de leis e a destinação de recursos e benefícios sob a forma de políticas públicas.

Segundo Carvalho (2003, p.20-21), no caso brasileiro, a importação do modelo distributivista para se interpretar o comportamento legislativo, ocorreu pela similitude de alguns elementos análogos identificados no congresso norte-americano:

- a) a baixa institucionalização dos partidos,
- b) o particularismo legislativo e, sobretudo,
- c) o predomínio do voto personalizado na arena eleitoral.

Neste contexto são sancionadas leis e programas que afetam a vida de muitos cidadãos, inclusive os eleitores de cada parlamentar, que têm, por sua vez, a exata dimensão do fato de estarem subordinados à sanção periódica destes eleitores. A relevância da “conexão eleitoral”, ou seja, da relação entre representado e representante, faz com que todo o parlamentar tenha fortes incentivos para atender aos interesses específicos dos eleitores de sua região:

Uma política distributiva trata-se de uma decisão de política que concentra benefícios em um distrito geográfico específico e financia gasto por meio de uma tributação generalizada[...]... se é claro que toda política traz uma incidência geográfica de custos e benefícios, o que distingue uma política distributiva é que os benefícios tem um alvo geograficamente definido. (CARVALHO, 2003, p.20)

Torna-se óbvio então, a preferência dos deputados em relação à deliberação de políticas públicas que viabilizem recursos em forma de benefícios concentrados e custos dispersos, aumentando, teoricamente suas chances de reeleição. Esse sistema se organiza através dos redutos eleitorais, por que é através deles que o político conhece as preferências dos que votaram nele. (LIMONGI, 1994; LEMOS 2001).

4.1. A conexão eleitoral como fator importante na compreensão do comportamento legislativo

O termo conexão eleitoral (*electoral connection*), surgiu em 1974, com os estudos desenvolvidos por Mayhew (*in* CARVALHO, 2003), e derivam da corrente

do modelo distributivista. Sua importante contribuição foi permitir uma acurada observação de como os representantes surgem no mercado eleitoral, como montam suas estratégias e, principalmente, como mantêm sua *constituency* eleitoral, ou seja, as bases onde recebeu maior votação. Outro aspecto não menos importante do trabalho do autor é a análise das interfaces entre a arena eleitoral e legislativa.

Neste sentido, o conceito de conexão eleitoral trata de um aspecto específico da atividade parlamentar, centrada no vínculo que se estabelece entre os representantes (detentores do mandato) , e os eleitores que lhe consentiram tal poder.

Segundo Veiga *et al* (2008), para Mayhew a conexão eleitoral envolve os desdobramentos de todo o processo de disputa pelo voto, desde a campanha e se estendendo pelo mandato conquistado. Este processo pode ser dividido em dois momentos: o eleitoral e o legislativo. No processo eleitoral, a estratégia do candidato baseia-se em discursos amiúde apenas de apelo emocional aliados a promessas de benefícios futuros, caso seja eleito, ou reeleito.

Em um segundo momento, depois de eleito ou reeleito, no decorrer do mandato, o parlamentar

[...] se voltaria para ações legislativas como tomada de posição política a respeito de temas e de prestação de serviços, a partir das quais manteriam seus vínculos com os eleitores. Para Mayhew, os deputados ao cumprirem os seus mandatos tendem a ser influenciados pelo seu projeto de continuidade na carreira política. (VEIGA *et al*, 2008, p.2)

A conexão eleitoral no Brasil é marcada pelo uso dos mandatos parlamentares para o desenvolvimento redes de atendimento para os seus eleitores. Entretanto na maioria dos casos, os próprios parlamentares entendem que a principal função de seu mandato é a intermediação entre seus redutos geográficos eleitorais e o poder Executivo. Assim, tentam capitalizar para si a obtenção dos resultados das políticas públicas, programas e recursos do Estado.

Em seus estudos realizados no Congresso Nacional, Mainwaring (2001), pesquisou os deputados federais e descobriu que em sua maioria (58,4%), consideravam ser de maior relevância na sua função a busca de verbas para suas regiões. Portanto, em sistemas pouco institucionalizados como é o Brasil, a política assume um caráter personalista tanto na arena eleitoral quanto na arena legislativa. (SAUGO, 2007, p. 36)

Segundo o modelo o interpretativo dominante por muito tempo na literatura política brasileira, onde muitos autores importaram conceitos baseados nos estudos do congresso norte-americano, existiriam muitas semelhanças político-institucionais entre os dois sistemas políticos.

Entres estas semelhanças, estariam a fraqueza do sistema partidário e as características do sistema eleitoral que incentivam o “voto pessoal” que embasam a argumentação de que a prática legislativa dos deputados brasileiros é voltada para a adoção de políticas com efeito circunscrito e limitado ao reduto eleitoral do legislador . (Mainwaring, 2001, Ames, 2003)

Os estudos de Ames (2003) e Carvalho (2003) são fundamentais para a melhor compreensão desta dinâmica, apresentando evidências de que quanto mais se desce na estrutura federativa e no tamanho do município, mais tende a ser predominante o padrão do parlamentar como intermediador de interesses:

[...] identificamos tanto por meio de evidências atitudinais, como comportamentais, o impacto da origem geográfica dos deputados sobre o que passa no interior do Legislativo. Mostramos que os incentivos oriundos da arena eleitoral adentram os corredores do Congresso e validamos, assim, a adoção também entre nós da perspectiva da conexão eleitoral como uma das chaves para o entendimento do *modus operandi* do Legislativo Brasileiro. (CARVALHO, 2003, p.211)

Segundo Ricci (2003), à perspectiva de Ames (2003) e Mainwaring (2001), que tem por base o argumento do “paroquialismo” baseado na tese da conexão eleitoral, é possível um contraponto pela observação de que de que o parlamentar que optar por esta prática terá o ônus de dois tipos de custos de investimento: o “custo de informação”, referente à relação entre candidato e eleitor e o “custo de

competição”, que trata do custo da disputa com os demais candidatos no mercado eleitoral.

Importante destacar que, por práticas políticas de “paroquialismo”, entende-se o que na literatura americana é conhecida como *pork barrel*, ou seja, “um subtipo de política distributiva caracterizado pelo fato de que os benefícios são previstos apenas para um âmbito territorial delimitado.” (RICCI, 2006, p.7)

Para Carvalho (2003), em razão da singularidade do sistema brasileiro, a conexão eleitoral é multifacetada, fazendo com que parte dos parlamentares sejam orientados a buscar recursos para suas bases, enquanto outra é incentivada a tomar posição frente aos votantes em relação a temas (*position taking*). Além disso, os partidos também são importantes nas relações entre deputados e eleitores.

Neste sentido, para Amorin Neto e Santos (2003), fica evidente a hipótese de que quanto mais concentrado ou dominante for o padrão de distribuição do voto no espaço geográfico de um deputado, maior será a probabilidade de que exista uma propensão ao patrocínio de projetos do tipo paroquial e localista.

No Brasil, não existe nenhum partido ou grupo organizado de partidos (blocos) que detenham o poder de agenda no legislativo, no que se refere a projetos de autoria dos parlamentares, uma vez que os deputados seriam orientados dentro da concepção distributivista:

[...] as maiorias formam-se pela troca de favores ou permuta de votos entre legisladores de orientação paroquialista, conforme sugere o estudo de Weingast e Marshall (1988). Dito de outra forma, se as coalizões partidárias não são mecanismos de articulação de maiorias no Brasil, só resta apelar para acordos de permuta de votos entre parlamentares. (AMORIN NETO E SANTOS, 2003, p.683)

Para Carvalho (2003), ao contrário, a ação do parlamentar brasileiro não pode ser vista como unificada e explicável por um único modelo, mas sim como uma estratégia diversa que tem uma relação direta e causal com a distribuição espacial do seu eleitorado. É necessário reconhecer as limitações de se adotar exclusivamente o modelo distributivo no caso brasileiro, dadas as peculiaridades do

parlamentar e do nosso sistema político, sendo essencial considerar também a perspectiva partidária.

Em contraponto, Santos (1999), defende que a conexão eleitoral não se sustenta pelo simples fato de que o parlamentar não tem como saber qual a sua verdadeira *constituency* eleitoral, ou seja, quem foram os eleitores que votaram nele, pois as transferências relativas ao coeficiente eleitoral impossibilitam essa identificação, uma vez que muitos votos migram para outros candidatos dentro da própria legenda ou coligação.

Malgrado as mudanças voltadas para racionalizar e dar mais transparência ao processo orçamentário, introduzidas desde 1996, quando as emendas individuais tiveram seu papel sensivelmente diminuído no conjunto das emendas em detrimento das emendas coletivas e das apresentadas pelos relatores:

[...] permanece o enigma de porque tantos parlamentares se envolvem com o emendamento e a constatação de que, embora diminutas em valores as emendas influenciem as chances de reeleição. (MELO, 2007, p.201).

Vários estudos sugerem novas abordagens que começam a resgatar a importância dos partidos políticos, não apenas enquanto entidades desideologizadas e desarticuladas com o fim de defender interesses particularistas em barganhas com o executivo mas, principalmente, como instâncias da representação popular, legitimada e investida de poder para fazer as transformações que a sociedade demanda.

Melo (2007), sugere ainda que, embora a importância dos estudos trazidos à luz é preciso aprofundar as questões que envolvem as disputas na arena institucional entre o Executivo e o Legislativo e as resultantes envolvidas.

A agenda de pesquisa sobre esta questão seria enriquecida se abordados outros aspectos explicativos do apoio parlamentar à agenda determinada pelo executivo, como a patronagem e um maior índice de aprovação de emendas para os partidos e parlamentares da base de apoio ao executivo, por exemplo.

O importante trabalho de Ames (2003) deu um novo enfoque no modo de se analisar a geografia do voto, onde analisou o sistema político brasileiro e o comportamento dos parlamentares. Ao se preocupar não apenas em como se dá a distribuição dos votos dentro de determinados distritos eleitorais mas, principalmente, em construir uma taxonomia de “dominância” e “dispersão” em relação aos municípios onde o parlamentar recebeu votação.

Ames (2003), lançou novas luzes sobre as pesquisas em sociologia eleitoral, embora com algumas ressalvas, como as de Carvalho (2003), que discorda de algumas generalizações do tipo de reduto eleitoral composto por municípios classificados como concentrados dominantes.

O autor, em seus estudos, analisou a realidade do congresso norte americano, sob o modelo distributivo, que parte do pressuposto da reeleição como objetivo principal dos parlamentares. Talvez esta seja uma das críticas mais comuns ao seu trabalho, pois enquanto nos Estados Unidos a probabilidade de reeleição é alta, no Brasil o índice de reeleição é relativamente menor, e o mercado eleitoral é bem mais acirrado.

Ames (2003), faz várias considerações sobre a disfuncionalidade das instituições que compõem o sistema eleitoral brasileiro, que seriam lideradas por atores com poder de obstrução de mudanças, gerando crises permanentes de governabilidade, e deixando o poder executivo refém de políticos incentivados a maximizar seus ganhos pessoais. Estes atores fisiologistas e clientelistas são os maiores beneficiários do paroquialismo no interior do poder Legislativo:

[...] ali os líderes partidários não possuem controle sobre as bancadas e os indivíduos ou grupos suprapartidários encontram-se em condição de determinar o preço de sua cooperação. Os presidentes da República, por sua vez, precisam "estar sempre reconstruindo maiorias" (AMES 2003, p. 294).

Assim, o sistema eleitoral brasileiro produz políticos preocupados em cultivar seu eleitorado pessoal, com o intuito de manter seus interesses particularistas, do que com questões nacionais, de onde se deduz que o sistema político produziria políticas clientelistas às expensas de políticas nacionais (AMES 2003). O autor toma

por argumento central a fragilidade do sistema político eleitoral brasileiro, que fomenta estratégias que resultam em um tipo singular de competição, que basicamente se resume em dois planos, um horizontal e um vertical.

No que Ames (2003) chama de vetor horizontal, situa-se a dimensão da concentração, caracterizada pela relação da distribuição geográfica dos municípios onde o candidato obteve sua votação e que revela o grau de concentração ou dispersão de sua base eleitoral. Já a penetração política vertical do candidato, ou seja, o número total de votos que o candidato obteve em determinado município ou região, caracterizaria a dominância do político naquele espaço. Assim, o autor, ao analisar o comportamento dos representantes, a origem, distribuição e a natureza da sua votação, estabelece uma taxonomia, classificando os deputados em:

- a) Concentrados/dominantes (c/d) - caracterizado pelo deputado que teria um comportamento baseado em relações tradicionais de empreguismo e clientelismo das regiões mais atrasadas e teria como representantes típicos ex-prefeitos e membros de famílias tradicionais;
- b) Concentrados/compartilhados (c/d) - deputados eleitos nas grandes áreas metropolitanas;
- c) Dispersos/dominantes (d/d) - deputados que, em função de ocuparem cargos na máquina pública ou pelo grande poder econômico, estabelecem acordos com líderes políticos locais em vários recantos do estado;
- d) Dispersos/compartilhados (d/c) - deputados com perfil de votação em distribuída em eleitorados de pouca expressão numérica, mas espalhados em muitos municípios, como dos da bancada evangélica.

Neste sentido, para a compreensão da dinâmica do voto, ou como alguns conseguem manter seus redutos mesmo em um mercado eleitoral acirrado, é necessário descobrir as causas e desdobramentos da dominância e a concentração espacial do voto dos representantes:

[...] a dominância diz respeito à capacidade de um deputado de receber elevadas porcentagens da totalidade de votos válidos (para qualquer candidato) dos municípios que contribuem com o grosso da sua votação individual. A maioria dos deputados dominantes vem de regiões rurais menos desenvolvidas, e [...] a dominância é impossível

sem o respaldo da elite econômica de uma comunidade [...] Com o aumento de sua dominância espacial, os deputados estão em melhor situação para reivindicar o crédito pelos benefícios que levam às suas bases e é provável que se empenhem com mais afinco em obtê-los. (AMES 2003, p.186)

Carvalho (2003), em importante estudo conduzido no Congresso Nacional no decorrer das legislaturas de 1994-98, e 1998-2002, utilizou-se dos pressupostos de Ames (2003), mas chegou a conclusões diferentes, discordando no aspecto da generalização do comportamento localista por parte do conjunto dos parlamentares:

Embora tenha o mérito de iluminar o que constituía ponta de nossa conexão eleitoral, Ames não explora com exatidão a natureza dos incentivos gerados pelas distintas configurações geográficas sobre o comportamento parlamentar. Ao contrário, preocupado com os pressupostos sistêmicos do arcabouço político institucional do país, acaba por generalizar um único comportamento no que se refere à ação dos parlamentares brasileiros: a busca de recursos desagregados e de *pork barrel* para as bases eleitorais, prevalência da lógica do particularismo. (CARVALHO, 2003, p.59)

Através da análise de diversos indicadores da vida legislativa dos congressistas, como projetos de lei apresentados, emendas e discursos, o autor comprovou alguns aspectos interessantes e inovadores para o entendimento da interface entre o desempenho eleitoral e a atuação legislativa.

Assim, os deputados que obtiveram um padrão geográfico de distribuição de votos não-dominante, pela grande dimensão dos distritos informais de onde são oriundos, seriam orientados segundo o universalismo legislativo, tendo uma atuação marcada pelo posicionamento em relação a temas (*position taking*). Por outro lado, e esta é a maior inovação, apenas os deputados que apresentaram votação dominante, teriam um comportamento legislativo voltado para propostas de benefícios concentrados, direcionados as suas *constituencies*:

[...] comprovamos a hipótese segundo a qual o vetor distributivista só se aplicaria, no nosso caso, aos deputados com distribuição geográfica de votos dominante: o paroquialismo legislativo, a ênfase em benefícios desagregados aparece como adjetivo exclusivo desses representantes. (CARVALHO, 2003, p.212)

Assim, a análise tanto das estratégias eleitorais dos parlamentares, como da sua atuação legislativa, sugere que se possa validar tanto o modelo distributivista, como o modelo partidário para um melhor entendimento da conexão eleitoral e seus desdobramentos no congresso nacional. (Carvalho, 2003)

Assumindo que as conclusões acima citadas, guardadas as peculiaridades e proporções, se aplicam no cenário das assembleias legislativas, um dos objetivos deste trabalho é buscar demonstrar a relevância do estudo da geografia do voto nas regiões metropolitanas, em especial as situadas na região norte paranaense.

Outro objetivo é, partindo dos pressupostos de Carvalho (2009), testar sua hipótese de déficit de representação das regiões metropolitanas que, dado seu potencial eleitoral, apresentariam um quadro de sub-representação em relação aos chamados “grotões”.

Neste sentido, analisaremos, no próximo capítulo, o cenário eleitoral do pleito de 2006 para a assembleia legislativa do no Paraná (ALEP), fazendo um recorte mais específico para a eleição dos deputados eleitos pelas regiões metropolitanas de Maringá (RMM) e Londrina (RML), no intuito de analisar a capacidade destas regiões em mobilizar suas forças a fim de garantir uma significativa representação política.

5. A assembléia legislativa do Paraná: as práticas dos parlamentares, seus limites e proposições.

Neste capítulo abordaremos a relação entre o poder Executivo, representado pelo governo estadual, e o poder legislativo, com a Assembléia Estadual (ALEP), através da análise das práticas dos representantes para que logrem sucesso nas suas proposições, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Estadual, principalmente em matéria orçamentária.

Discutiremos também a conexão eleitoral, ou seja, a relação dos representados com os representantes, como uma dimensão específica e determinante na ação parlamentar, e como se verifica na prática, por meio da análise dos projetos de lei propostos, sua natureza, impactos e finalidade.

Mainwaring (2001) e Ames (2003), ao estudarem o sistema político eleitoral brasileiro, adotaram o modelo distributivista, segundo o qual o comportamento e ação dos parlamentares é definida pela arena eleitoral, tendo em vista que o objetivo final é a sobrevivência política viabilizada pela reeleição.

Via de conseqüência, as ações dos deputados para alcançarem estes objetivos seriam orientadas por práticas particularistas e localistas, com pouca vinculação aos interesses partidários, dentro da lógica do modelo distributivista.

Por outro lado, autores como Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999) ao analisarem a atuação dos parlamentares no Congresso, defendem o modelo partidário, alegando que existe uma forte disciplina na hora de votar, ressaltando a importância da liderança partidária, que seria um “facilitador” das demandas dos deputados por recursos junto ao Executivo.

O sistema eleitoral brasileiro com lista aberta e proporcional favorece uma personalização das campanhas, resultando em disputas regionalizadas e concentradas em regiões geográficas ou segmentos sociais

Para os autores, os desdobramentos das arenas eleitorais e legislativos no Brasil, são singulares e complexas, de tal modo que resultam em uma conexão

eleitoral multifacetada, onde parte dos representantes é movida pela lógica localista, buscando recursos para suas bases enquanto outra parte prefere a *position taking* sobre temas perante seu eleitorado. Assim, Carvalho (2003), defende que o caso brasileiro seria um misto entre os modelos distributivista e partidário.

Para que se possa explicar o comportamento dos parlamentares e partidos nos parlamentos brasileiros, é preciso considerar que o nosso sistema político não é totalmente descentralizado (duas arenas), mas também não é totalmente centralizado (uma arena), mas sim uma composição destas duas situações:

Enquanto as regras eleitorais geram incentivos para o comportamento individual dos parlamentares, regras internas do parlamento tornam o comportamento dos políticos dependente da lealdade a seus partidos, fortalecendo-os no Congresso. (CERVI, 2009, p.160)

Neste sentido, se de um lado temos um federalismo marcado por um modelo eleitoral provocador de grande fragmentação partidária e gerador de um sistema político descentralizado, por outro temos uma Constituição que, na prática, concentra muito poder no Executivo, principalmente em questão orçamentária.

Resta principalmente aos parlamentares dos partidos que compõem a base aliada, dar sustentação ao governo, fazendo valer sua agenda em troca da “garantia” de acesso a benefícios políticos controlados pelo Executivo, demonstrando assim, que os partidos também desempenham um papel importante nesse jogo político.

As concessões de benefícios junto ao Executivo podem resultar em várias formas e natureza, variando desde verbas para projetos e programas, até a nomeação de apadrinhados para agências e cargos públicos, permitindo a estes parlamentares capitalizar politicamente na arena eleitoral, sempre buscando aumentar suas chances de reeleição:

[...] considera-se a existência de uma arena eleitoral descentralizada ou personalizada e uma arena legislativa parcialmente centralizada, pois os parlamentares, apesar de

atuarem de maneira responsável junto à bancada ou partido, também podem – paralelamente – dispor de recursos legislativos para beneficiar seus redutos eleitorais, favorecendo a manutenção de sua carreira política. (CERVI, 2009, p.160)

A geografia eleitoral traz uma importante contribuição para o entendimento a distribuição dos votos no espaço geográfico, e o trabalho de Carvalho (2003) é referência para estas análises no cenário da sociologia eleitoral brasileira. Assim, utilizando o arcabouço teórico desenvolvido até aqui, investigaremos o cenário político paranaense, particularmente em relação aos deputados estaduais eleitos em 2006, analisando suas ações para que se possa compreender melhor como os limites institucionais e regulamentares afetam as práticas legislativas e políticas.

A Constituição Federal de 1988 determinou, em grande medida, como seria o arranjo político institucional do Brasil, tendo, naturalmente, importantes e profundas implicações nos processos legislativos. Soma-se a isso, o fato de que o texto constitucional deixa bem claro as competências e atribuições dos estados e municípios, ressaltando que lhes cabe legislar em consonância com a União em temas que envolvam políticas públicas, legislação tributária e fiscal e administração pública.

De acordo com Veiga *et al* (2008), cabe ressaltar que a Constituição de 1988, ao mesmo tempo que centralizou poder no Executivo, principalmente em matéria orçamentária e fiscal, conferiu grande autonomia aos municípios, conferindo-lhes *status* de entes federativos, que passaram a ter plena autonomia política, em detrimento da pouca margem de atuação dos estados:

Portanto, toda esfera de “assuntos de interesse local” é objeto de decisão dos governos municipais. Como a União possui competência normativa exclusiva abrangente (vinte e nove temas, que vão do direito civil e penal à propaganda comercial e serviço postal), resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada. (VEIGA *et al*, 2008,p.16)

A exemplo do modelo institucional brasileiro, no Paraná, o executivo, respaldado pela sua Constituição Estadual, é detentor de prerrogativas importantes que, aliadas a uma boa base de sustentação na Assembléia, lhe permite impor sua

agenda, relegando ao legislativo um papel de ratificador das ações do governo. Exemplo do poder de agenda do executivo é sua competência exclusiva na proposição de legislação sobre:

[...] o efetivo e funcionamento da Polícia Militar, o Regime (cargos, salários e pensões) do serviço público, questões tributárias e orçamentárias, a estrutura administrativa do executivo (secretarias e demais órgãos), etc. Da mesma forma, são competências exclusivas dos legisladores estaduais: apreciar vetos do governador, promulgar emendas à constituição e decretos legislativos, constituir os cargos funcionais do poder legislativo, aprovar a intervenção em municípios, etc. (VEIGA *et al*, 2008,p.15)

Neste sentido, dada a predominância do poder Executivo em propor matéria legislativa, resta a dúvida sobre qual a margem de ação que os deputados estaduais paranaense contam para responder as demandas do seu eleitorado, considerando-se que os deputados, depois de eleitos, tendem a recompensar os seus eleitores por meio da transferência de recursos, programas ou projetos.

O comportamento do legislador da ALEP, como já ressaltado, é marcado por limites à sua iniciativa legislativa por meio de constrangimentos institucionais, de forma que, para sua sobrevivência política, amiúde dá preferência a proposições de leis de baixo efeito redistributivo e localistas, sempre que pode agir de forma individualizada. Os deputados paranaenses, estão impossibilitados de produzir o que Veiga *et al* (2008), chama de “ norma jurídica tida como *relevante*”, bem como propor legislação mais “prestigiada”, que está “de fato”, sob a esfera decisória do executivo:

Propor leis sobre matérias tributárias, fiscais, orçamentárias e de administração pública (organização do trabalho, efetivo e provimentos dos servidores públicos civis e militares) é uma prerrogativa do executivo estadual. Resta, portanto, aos deputados estaduais, preferencialmente, propor leis de “utilidade pública”, “homenagens” e “denominações de próprios públicos” (VEIGA *et al*, 2008, p.16)

Diferentemente do que ocorre no congresso nacional, o regimento interno da ALEP, desestimula o comportamento partidário, propiciando aos parlamentares lançarem-se de maneira independente na busca de sua reeleição. Assim, não há um correlato ao “colégio de líderes”, resultando em um corpo parlamentar orientado pela

prática distributivista e personalista, favorecendo tanto o fisiologismo nas votações com o governo em troca de recursos, como na apresentação de projetos de cunho paroquialista que lhes garantam visibilidade na mídia local e, conseqüentemente, junto ao eleitorado.

Entretanto, pelo que se pode observar, a atuação parlamentar na ALEP tem apresentado características tanto do modelo distributivista, quanto partidário, confirmando o caráter multifacetado da conexão eleitoral no Brasil e no caso paranaense:

Quando é permitida a atuação individual, o parlamentar utiliza-a para beneficiar diretamente os seus eleitores (*pork barrel*), por meio de projetos de lei regionalizados, moções para a criação de entidades públicas a instituições de sua região, indicações de cidadania honorária etc. Porém, nos temas relacionados à formulação de políticas públicas mais amplas, para ter algum nível de influência nos resultados, o parlamentar precisa agir coletiva e disciplinadamente em relação a sua bancada. Pois isso poderá garantir outros tipos de ganhos – por meio de decisões do estado – para o conjunto dos eleitores. (CERVI, 2009, p.163)

A relação de poder entre o executivo e o legislativo paranaense é desigual, revelando grande preponderância do primeiro. Mesmo os partidos da oposição frequentemente se vêem em situação de votarem com o governo, principalmente em projetos que dizem respeito ao funcionamento da máquina administrativa, sob risco de “paralisar” o Estado.

Dada a relevância e a quantidade de matérias a cargo do executivo, é natural que o poder de agenda se reflita na aprovação da legislação ordinária em geral com grande margem, pois são votações que implicam diretamente na governabilidade do Estado, e seriam raros os parlamentares dispostos a obstruí-las, sob risco de sofrer retaliações na negociação das suas emendas ao orçamento, oportunidade de alocarem recursos para suas bases eleitorais.

Segundo Veiga *et al* (2008), há uma profusão de propostas de caráter localista, versando sobre finanças ou administração pública, como doações ou transferência de imóveis e propriedades estaduais para os municípios, que não são aprovados por se tratarem de prerrogativa exclusiva do Executivo. A atuação legislativa dos parlamentares estaduais paranaenses é caracterizada por projetos de

leis localistas e de pouca abrangência, como concessão de títulos de “entidade de utilidade pública”, denominação de ruas, datas comemorativas e títulos de cidadania. Assim, são raros os parlamentares com proposições universalistas, uma vez que seu custo eleitoral pode ser muito alto:

Os deputados com tendência localista sempre buscam estar na base aliada, governos após governos [...] Já a prioridade em atitudes universalistas pode não ser sempre definitiva. Isto é, deputados que estão na oposição e se negam a aderir a base aliada podem priorizar a tomada de decisão como uma estratégia de sobrevivência eleitoral, mas não há garantia de que uma vez o seu partido no Executivo estadual, ele não vá aproveitar a oportunidade para dedicar-se com empenho ao localismo. (VEIGA *et al*, 2008, p.15)

O estudo da atuação dos parlamentares paranaenses, por meio da análise dos projetos apresentados, aliado ao mapeamento da geografia do voto, constitui ferramenta importante que contribui para a melhor compreensão da conexão eleitoral e seus desdobramentos, principalmente no que se refere à reeleição.

Cervi (2009), ao estudar a conexão eleitoral da ALEP na sua 14ª legislatura (2003-2006), conclui que a reeleição de um deputado não está relacionada com o aspecto quantitativo dos projetos e propostas apresentados, ou seja, apresentar um número maior de projetos não implica melhor desempenho eleitoral. Entretanto, se observa o inverso quando a atuação do deputado é marcada pela produção legislativa regionalizada. Segundo o autor, a apresentação de projetos de abrangência regionalizada ou mesmo municipalizada, mantém uma correspondência com o percentual de votos obtidos, mostrando ser uma estratégia eficiente segundo o modelo distributivo:

[...] os dados indicam a existência de uma relação consistente entre o tipo de produção legislativa individual do Deputado e o seu desempenho eleitoral, comprovando que apesar de ser fiel à bancada partidária em relação a temas polêmicos, quando age individualmente apresentando projetos de lei de abrangência social segmentada e abrangência geográfica municipal ou regional, tende a apresentar votações mais localizadas, o que está diretamente relacionado à maior possibilidade de reeleição. É possível afirmar que, no caso em questão, há uma relação direta entre o tipo de produção parlamentar individual e o comportamento do eleitor. (CERVI, 2009, p.174)

Outra constatação relevante é verificar como o eleitor percebe a atuação do representante que tem uma produção legislativa mais abrangente. Segundo Cervi (2009), o percentual de produção de projetos de lei de abrangência estadual apresenta uma correlação negativa com a reeleição, ou seja, o eleitor “premia” o deputado localista com a reeleição, “punindo” o deputado que tem uma posição mais ampla em termos de produção legislativa.

Assim, comprova-se novamente a tese de Carvalho (2003), uma vez que o comportamento do parlamentar paranaense se enquadra tanto no modelo distributivo (quando ele pode agir individualmente), como no partidário, quando tem de se manifestar sobre questões polêmicas.

Mesmo considerando que no Brasil o índice de reeleição é menor que em outros países (Carvalho, 2003), cabe questionar se este comportamento (em relação ao deputado estadual), de “premiar” com a reeleição o deputado paroquialista e “punir” o deputado com atuação mais abrangente, constitui uma cultura política do eleitor, ou se é reflexo da estratégia político - eleitoral dos representantes.

Seria interessante, para conhecermos melhor os desdobramentos da conexão eleitoral, estabelecer, no caso paranaense, se o comportamento do eleitor é uma resposta à atuação do parlamentar “mais próximo” da sua realidade ou se, ao contrário, o parlamentar, na busca de sua reeleição, age de acordo com o que julga ser a expectativa do eleitor. Neste sentido, analisaremos a geografia do voto dos deputados mais votados nas regiões metropolitanas de Maringá e Londrina, bem como os efeitos da conexão eleitoral por meio da pesquisa e classificação dos projetos de lei apresentados durante a 16ª legislatura (2007-2010).

5.1. O peso do voto metropolitano, sub-representação política e paroquialismo.

As grandes cidades e suas regiões metropolitanas compõem um vasto campo de estudos e análises devido à sua natural diversidade de correntes políticas, tendências partidárias, participação do eleitorado e especialmente ao maior grau de politização da sociedade através de diversas organizações.

Ao analisarmos os dados dos últimos pleitos eleitorais, se percebe certa incapacidade das regiões metropolitanas de, apesar da sua importância social e econômica e pelo seu grande eleitorado, em traduzir este fato em uma significativa representatividade na composição geográfica do voto nas esferas legislativas.

O objetivo deste trabalho é fazer um exercício de aproximação com a obra de Carvalho (2003, 2009) tomando por um lado, a hipótese de sub-representação das regiões metropolitanas do norte paranaense na ALEP em relação ao seu potencial eleitoral, e por outro, identificar o padrão de distribuição destes votos, de tal sorte que possamos identificar a constituição de uma “bancada metropolitana.” Assim, consideraremos um deputado como “oriundo da área metropolitana aquele que recolheu ali pelo menos metade de seus votos.” (CARVALHO, 2010, P.9)

Como exposto anteriormente, a intenção deste trabalho é fazer um exercício de aproximação com a obra de Carvalho (2009, 2010), segundo a qual tanto pelo seu maior contingente populacional, como pela apresentação de um eleitorado de perfil mais ideologizado, as regiões metropolitanas não conseguiriam traduzir esta vantagem para o cenário político eleitoral.

O ponto de partida para nossa análise se assenta no modelo distributivista como base para a compreensão do comportamento legislativo no Brasil, tratando de explorar e relativizar as hipóteses oriundas do modelo. A hipótese central, derivada da perspectiva distributivista, é que um legislativo composto por parlamentares voltados à maximização de suas chances de reprodução eleitoral acabará por gerar a sobre oferta de bens privados e a suboferta de bens públicos. (CARVALHO, 2003)

Para Carvalho (2009), mesmo que se verifique a existência de uma “bancada metropolitana”, via de regra, esta se apresenta aquém das suas reais potencialidades eleitorais, configurando assim, um déficit de representação. As regiões metropolitanas estariam, assim, subrepresentadas, em comparação com regiões onde o voto é menos ideologizado e caracterizado por relações eleitorais supostamente mais “atrasadas”, os ditos grotões.

Assim, é possível que alguns grupos políticos consigam se organizar melhor em seus redutos eleitorais, tanto no entorno das regiões metropolitanas, como nas

próprias cidades pólo, sendo justamente esta a estratégia que garante a sua manutenção no poder.

Segundo Carvalho (20109), uma das premissas da sociologia eleitoral é que nos centros urbanos e em especial nas capitais, se concentraria o eleitor de perfil mais avançado, com um voto de extração mais ideológica, em relação às áreas do interior. Estas áreas estão geralmente associadas ao voto “atrasado” e clientelista, onde a conexão eleitoral estaria associada a práticas localistas e marcada por barganhas eleitoreiras de cunho personalista.

Neste sentido, ao analisarmos o padrão de votação dos deputados eleitos pelas RMs, constata-se que as regiões metropolitanas estariam sub-representadas nas Assembléias Legislativas. Por outro, estes representantes ditos “metropolitanos” teriam uma votação concentrada nas cidades pólo, sugerindo uma conexão eleitoral com práticas localistas e distributivas para o seu reduto, visando sua reeleição, o que nos leva a admitir que:

[...] poderíamos estar diante de fenômeno novo, não previsto pelo otimismo da velha sociologia eleitoral: um paroquialismo com base urbana. É de esperar que a ausência de temas metropolitanos da agenda pública tenha por raiz o que podemos chamar de paroquialismo metropolitano (CARVALHO, 2009, p.381).

Admitindo que a representação das RMs nas Assembléias Legislativas seria marcada por uma sobrerepresentação das cidades pólo por um lado e, por outro, uma sub-representação das cidades menores em relação à estas, será feito um recorte para as RMs do orte paranaense para que se possa verificar se a hipótese se aplica ao nosso estudo.

Assim, analisaremos os partidos, as coligações e a votação dos deputados estaduais no pleito de 2006 para ocuparem as 54 cadeiras na Assembléia Legislativa do Paraná (ALEP). Faremos um recorte mais específico, considerando a votação dos deputados eleitos pelas regiões metropolitanas de Maringá (RMM), e Londrina-(RML), para avaliarmos a força (ou a incapacidade) destas regiões em garantirem uma significativa representação política e se existe a ação paroquialista

destes deputados da “bancada metropolitana”, através da análise dos projetos de lei propostos, independente da sua aprovação.

À luz do modelo distributivo, o parlamentar no intuito da sua reeleição estará inclinado por uma conexão eleitoral marcada por práticas paroquialistas por meio de projetos e programas que beneficiem suas *constituencies*. Assim, para testarmos essa hipótese, buscamos as proposições dos deputados no sítio da ALEP, no portal de pesquisa legislativa, ressaltando os limites institucionais que restringem significativamente a atuação dos parlamentares paraenses. Também em virtude da prerrogativa de poder do executivo de legislar sobre as matérias mais “importantes”, uma grande parte das propostas dos deputados se resume a projetos de pouca repercussão, e assim mesmo, na sua maioria são de natureza localista, como veremos adiante.

Outro importante meio de comprovarmos ou não a atuação paroquialista e clientelista dos deputados, “seria” por meio da análise das emendas ao orçamento estadual. Gostaríamos de registrar aqui que apesar das diversas solicitações, pessoalmente e por correspondência eletrônica, não obtivemos da ALEP qualquer informação a respeito das emendas ao orçamento propostas pelos deputados, mais especificamente, os representantes com maior votação na RMM e RML.

A ALEP, já vem há alguns anos, em especial no decorrer de 2010, sendo palco de sucessivas crises e escândalos amplamente divulgados pela mídia paranaense e nacional, como no caso dos diários secretos, publicados entre 1.º de janeiro de 2006 e 31 de março de 2009. Recentemente, o atual presidente da casa demitiu seguranças contratados e denunciou a existência de escutas em alguns gabinetes, deixando uma imagem bastante negativa perante a sociedade paranaense:

A fiscalização mais incisiva de atos governamentais e um controle efetivo das contas públicas não foram tema central da pauta da ALEP, exceto por meio de discursos brandidos por algumas vozes da oposição. Por outro lado, em 2010 a ALEP foi centenas de vezes citada em matérias jornalísticas, em que pese constantemente nas páginas policiais, como epicentro de escândalos de corrupção envolvendo funcionários, muitos vivos e outros tantos fantasmas, e deputados estaduais. (GAZETA DO POVO, 2011)

Veiga *et al* (2008), relata as resistências que sua equipe de pesquisadores encontrou na tentativa de obter acesso à lista das emendas ao orçamento que foram aprovadas junto à comissão de orçamento da ALEP, e em seguida liberadas pelo Executivo. Segundo a autora, existe uma regra não escrita mas seguida à risca, indicando que tal lista não está liberada para a consulta.

Ao que tudo indica, este procedimento é resultado não só da conturbada situação político administrativa da ALEP, mas também parece constituir uma "cultura da casa" em não possibilitar acesso a dados que, em princípio e a bem da transparência, deveriam ser públicos.

Neste sentido, a propósito de uma melhor sistematização dos dados obtidos, agruparemos os projetos de lei propostos pelos deputados, independente de sua aprovação, baseado na metodologia de Veiga *et al* (2008), pois entendemos que contempla de forma condensada e didática os objetivos da nossa hipótese de trabalho. De acordo com a autora, ao estudar a ALEP, entre 2003-2006, na 15ª legislatura, os representantes estaduais basicamente propuseram três tipos de projetos de leis:

- 1) leis que declaram entidades como sendo de "utilidade pública";
- 2) leis que "denominam" pontes, estradas, escolas, prédios públicos, etc. ou criam "dias comemorativos", e leis que dão "títulos" para homenagear personalidades;
- 3) leis que criam, alteram ou regulamentam "políticas públicas" (saúde, educação, meio ambiente, etc.);
- 4) leis que tratam de aspectos da "administração pública" (cria cargos ou programas públicos, por exemplo) ou de questões "orçamentárias", criação, alteração e isenção de tributos, por exemplo. (VEIGA *et al*, 2008, p.18)

5.2. A geografia do voto e a representação parlamentar nas regiões metropolitanas de Maringá e Londrina

O Paraná contava, em 2006, segundo o TSE (2010), com 7.121.257 eleitores, que tinham a responsabilidade de escolher seus representantes para comporem a 16ª legislatura da Assembléia Legislativa (ALEP). Neste pleito, como de costume, alguns partidos decidiram formar coligações. (Quadro 4), com o objetivo de viabilizar o maior número possível de candidatos com chances de eleição, tendo em vista o quociente eleitoral para a conquista de uma cadeira na ALEP era de 100.335,56 votos (TSE, 2010). Assim, dos 20 partidos que disputaram as 54 cadeiras no parlamento paranaense, apenas quatro disputaram sem coligações enquanto que os dezesseis restantes reuniram-se em quatro coligações.

Quadro 4. Votos válidos para deputado estadual 2006

PARTIDOS / COLIGAÇÕES	VOTOS LEGENDA	VOTOS NOMINAIS	VOTOS TOTAIS (C+D)	(VT/Q.E) COEF.	CADEIRAS
PMDB	100.783	1.502.269	1.603.052	15,9769	17
Colig. Voto Limpo (PPS/PFL)	52.214	820.237	872.451	8,6953	9
Colig. Paraná da Verdade (PDT/PP/PTB)	74.752	787.209	861.961	8,5908	9
Colig. Paraná Unido (PT/PHS/PL/PAN/PRB/PC do B)	131.204	602.862	734.066	7,3161	8
PSDB	106.640	562.444	669.084	6,6685	7
PSB	5.256	233.170	238.426	2,3763	2
PV	21.104	147.266	168.370	1,6781	1
Colig. Renova Já (PTN/PMN/PTC/PRONA/ PT do B)	9.761	139.921	149.682	1,4918	1
TOTAIS			5.297.092		54

Fonte: TSE (2010), adaptado por Damascena.

Como pode ser observado no quadro acima, o PMDB demonstrou sua força ao eleger 17 deputados, mesmo sem estar coligado e ainda tendo na sua bancada o deputado mais votado do Estado, Alexandre Curi, reeleito com 131.988 votos, bem acima do quociente eleitoral (100.335,56) o que também contribuiu para eleger outros candidatos da legenda.

O PSDB saiu bastante fortalecido, pois também sem coligar-se, fez sete deputados, demonstrando ser, segundo a análise “crua” dos números, um partido que pode contrapor a grande predominância do PMDB no estado. Por outro lado, é possível perceber um grande equilíbrio entre outras forças políticas no estado, na disputa das cadeiras restantes, tendo em vista que as coligações Voto Limpo e Paraná de Verdade, conquistaram nove cadeiras cada uma, seguidas da coligação Paraná Unido com oito cadeiras.

É neste cenário eleitoral que a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), concentradora do maior eleitorado do Paraná, contava com 1.335.993 votos válidos para deputado estadual (24,66% do total do estado), seguida da região metropolitana de Londrina (RML), com 433.187 votos. (8,0 % do total do Estado), e a região metropolitana de Maringá, (RMM), com seus 307.041 votos válidos, representava 5,67% do total de votos. (TSE, 2010).

5.3. A representação na região metropolitana de Maringá – RMM

O processo de colonização de toda a região norte do Paraná teve por característica a diversidade das origens de seus novos habitantes oriundos de vários lugares do Brasil, o que contribuiu para dificultar a construção de uma identidade social, cultural e política para a região. O cenário eleitoral na RMM, em 2006, era caracterizado pela pouca renovação, tendo na prática apenas dois grupos políticos, um ligado a família Barros, e outro que tinha conquistado o governo municipal com Zé Cláudio (PT) em 2000. O patriarca da família Barros, Silvio Magalhães Barros, foi prefeito de Maringá pelo MDB, de 1973 a 1976 (DAS, 2008).

O deputado estadual eleito Ênio Verri (PT), que fazia parte deste último grupo, eleito por um partido de esquerda que tinha comandado a prefeitura. Porém, em janeiro de 2007, por obra um acordo entre a base de sustentação do governador reeleito Roberto Requião, (PMDB), Verri assumiria a Secretaria de Planejamento em fevereiro de 2007, voltando a ALEP para concorrer a reeleição apenas em dezembro de 2009.

Manoel Batista Jr, conhecido como “Dr. Batista” (PMN), concorreu a prefeito em 2000, e 2004, ficando respectivamente em segundo e terceiro lugar. Em 2006, finalmente logrou sucesso, elegendo-se deputado estadual.

Reeleito, o empresário de Marialva, ligado ao agronegócio, Luiz Nishimori (PSDB), tem um perfil diferenciado dos demais, tanto na atuação política, quanto na geografia dos seus votos. Mesmo tendo relações com o grupo mais conservador de Maringá, Nishimori (PSDB), pode ser considerado um representante da colônia japonesa na região e no Estado, obtendo um perfil de votação mais disperso, inclusive sendo o que obteve o menor índice de concentração de votos na cidade pólo de Maringá.

Wilson Quinteiro (PSB) disputou a eleição municipal de 2002, ficando em quinto lugar, mas com seu discurso sobre a defesa a “ética na política”, conseguiu obter boa votação para deputado em 2006, porém suficiente apenas para lhe garantir uma suplência, assumindo a vaga em dezembro de 2009, em função da cassação por infidelidade partidária do deputado Mário Roque (PMDB).

Cida Borghetti (PP), reeleita em 2006, é casada com Ricardo Magalhães Barros, à época deputado federal e ex prefeito de Maringá (1989 a 1992). Seu cunhado, Silvio Magalhães Barros II, está no segundo mandato como prefeito de Maringá.

Assim, a análise dos mapas do TSE-2006 na eleição para deputado estadual no Paraná demonstra que na RMM alguns deputados obtiveram votações expressivas e concentradas não só na cidade pólo, como em Sarandi (município conurbado) e em Paiçandu. (Quadro 8).

Mesmo que tenha ocorrido uma renovação de 50% entre os quatro deputados eleitos pela região metropolitana de Maringá em 2006, em relação a 2002, na prática, se pode afirmar que, mais uma vez, apenas a elite estava representada. Talvez assim, sem qualquer ameaça de ruptura com as elites dominantes, estivesse garantida a manutenção de práticas políticas tradicionais, comprovando que, ainda hoje, a renovação em Maringá ainda é conservadora:

[...] verificamos que a política local seguiu um padrão recorrente na política nacional, que é o de manter fortes contornos clientelistas e personalistas. Tal constatação baseou-se numa prática dos políticos descompromissados com as bases por um lado, e, por outro, no limitado índice de cobranças por parte da sociedade em relação aos seus representantes (TONELLA, 1991, p.160).

Levando em conta a votação concentrada na região, em especial na cidade pólo, e o histórico dos eleitos mais votados na RMM, sendo Ênio Verri (PT), Luiz Nishimori (PSDB), Dr. Batista (PMN), Cida Borghetti (PP) e Wilson Quinteiro (PSB), que assumiu a pouco menos de 18 meses do fim da legislatura, pode-se inferir, como sugere Carvalho (2009), a conformação de uma “bancada metropolitana.”

Porém, à medida que nos afastamos destes três municípios contíguos dentro da RMM, Maringá, Sarandi e Paiçandu (Quadro 5), verificam-se votações significativas de alguns deputados que não têm sua base eleitoral na RMM, em alguns casos, superando os candidatos tidos por “representantes naturais” da região metropolitana.

Carvalho (2003) estudou a composição das bancadas ditas “metropolitanas” no Congresso Nacional, nos pleitos de 1998, 2002 e 2006, testando a hipótese que contraria, em princípio, os ditames da sociologia eleitoral. Neste sentido, se levarmos em conta o potencial eleitoral das RMs, comparadas com a quantidade de deputados eleitos, verifica-se uma sub-representação da RMs na Assembléia Estadual.

Por outro lado, segundo observa Carvalho (2010), na bancada dita metropolitana, a quase totalidade dos deputados apresentam votação concentrada em um único município, que pode ser a capital do estado, ou a cidade pólo:

Ora, se os deputados metropolitanos, ou o que poderíamos designar de nossa bancada metropolitana, tratam-se de representantes com votação concentrada em suas respectivas RMs, cabe por fim identificar a natureza-mais ou menos integrada dentro do espaço metropolitano — do município que recebe a maioria dos votos dos deputados dali egressos. Selecionando dois pontos no tempo, as eleições de 1994 e a de 2006, verificamos que nossa bancada metropolitana, além de concentrar a votação, tem seus votos - de forma mais do que majoritária-extraídos dos municípios pólo (em geral, as capitais dos estados) e das áreas mais integradas das RMs. As áreas menos integradas, mais periféricas das nossas RMs pouco

se acham representadas [...] (CARVALHO, 2010, p.11)

Esta constatação explicaria, *a priori*, a falta de interesse na politização das questões metropolitanas, pois segundo a literatura relativa à conexão eleitoral, estes deputados estariam “comprometidos” em atender as suas bases através de ações de natureza localista, em uma espécie de “paroquialismo metropolitano”.

Como já destacado anteriormente, faremos uma aproximação da obra de Carvalho (2003, 2009, 2010) adaptando-a ao cenário estadual paranaense e considerando a geografia do voto dos deputados eleitos pelas regiões metropolitanas de Maringá e Londrina.

Analisando os dados, um fato que “salta aos olhos” é que, à medida que se sai do centro da RMM, Maringá, a votação dos deputados que adotamos por seus “representantes naturais”, vão perdendo o “vigor” na captação de votos. Ou seja, nas cidades *borderline* da região metropolitana, o desempenho dos candidatos com base em Maringá sofreu a concorrência de outros deputados. Importante registrar que dos treze municípios que compõem a RMM, é apenas e tão somente em três deles, Maringá, Paiçandu e Sarandi, os deputados Ênio Verri (PT), Cida Borghetti (PP), Dr. Batista (PMN), Luiz Nishimori (PSDB) e Wilson Quintero (PSB), têm votação absolutamente maior. Em alguns casos, a votação de pelo menos um dos quatro, é menor que a de deputados “estranhos” à região.

Quadro 5. O voto na região metropolitana de Maringá – RMM

MUNICÍPIOS	População 2010	Urbana	Rural	Eleitores 2006	Eleitores 2010
Angulo	2.861	2.255	606	2.338	2.474
Astorga	24.704	22.563	2.141	19.375	20.022
Dr. Camargo	5.829	5.111	718	4.504	4.797
Floresta	5.921	5.471	450	4.533	4.523
Iguaraçu	3.992	3.569	423	2.942	3.150
Itambé	5.977	5.669	308	4.295	4.646

Ivatuba	3.008	2.294	714	2.349	2.503
Mandaguaçu	19.784	17.570	2.214	13.676	15.043
Mandaguari	32.669	30.950	1.719	24.819	25.913
Marialva	31.972	25.794	6.178	23.128	25.257
Maringá	357.117	349.120	7.997	226.025	248.586
Paiçandu	35.941	35.450	491	23.001	24.647
Sarandi	82.842	82.155	687	51.597	56.270
TOTAIS	612.617	587.971	24.646	402.582	437.831

Fonte: IBGE (2010) e TSE (2010), adaptado por Damascena.

Em Ângulo, Antonio Martins Anibelli (PMDB) teve 39,97% dos votos nominais, seguido por José Durval Matos Amaral (DEM) com 15,16% dos votos nominais em contraste com Cida Borgheti (PP), que teve a terceira maior votação, 9,26% dos votos nominais. Já em Astorga, José Durval Matos Amaral (PMDB) obteve 13,43%, e Luís Nishimori (PSDB), 7,34% dos votos nominais. No município de Itambé, a situação se repete, demonstrando uma forte votação de José Durval Matos Amaral (PMDB), com 21,78%, enquanto Cida Borgheti (PP) teve 19,29% dos votos nominais.

Mandaguari confirma a tendência de dispersão de votos dos deputados de Maringá, mas chama atenção a alta fragmentação dos votos, uma vez que possui um eleitorado de 20.549 votantes, a maior votação foi de Luis Carlos Caíto Quintana (PMDB), com 5,14% dos votos nominais, perfazendo apenas 953 votos.

É possível constatar que dos cinco deputados eleitos mais votados, quatro deles têm sua base eleitoral na cidade pólo, Maringá, e apenas um, Luis Nishimori (PSDB), teve boa votação, mas seu voto é mais disperso, como mostra o quadro 6.

Quadro 6. Percentual de votos obtidos pelos deputados na RMM - 2006

Total de votos válidos na RMM - 307.041		
DEPUTADO	VOTOS NA RMM	%
Cida Borgheti - PP	51.373	16,73
Luis Nishimori - PSDB	28.602	9,32
Dr. Batista - PMN	25.027	8,15
Enio Verri - PT	23.650	7,70
Wilson Quinteiro - PSB	21.079	6,87

Fonte: TSE (2010), adaptado por Damascena .

Conforme a análise é feita saindo da RMM e da “zona de influência” da cidade pólo, outros candidatos conseguem, em algumas cidades, votações maiores do que alguns candidatos que tem sua base em Maringá, o que não altera significativamente o quadro, pois a cidade pólo tem o maior contingente de eleitores.

A concentração dos votos dos cinco deputados eleitos mais votados na RMM, de acordo com o critério de Carvalho (2010), permite assumir que os cinco deputados mais votados na RMM, sejam considerados “deputados metropolitanos”, pois do total de votos obtidos na região (Quadro 7), todos fizeram mais de 50% destes votos na cidade pólo.

Quadro 7. Concentração dos votos de cada deputado na RMM e na cidade pólo

DEPUTADOS	VOTOS PARANÁ	VOTOS RMM	%	VOTOS MARINGÁ	%
Dr. Batista - PMN	26.714	25.027	93,68	18.821	70,45
Wilson Quinteiro - PSB	24.307	21.079	86,72	17.606	72,43
Cida Borghetti - PP	66.492	51.373	77,26	32.783	49,30
Enio Verri - PT	36.800	23.650	64,27	17.538	47,66
Luiz Nishimori - PSDB	45.247	28.602	63,21	15.000	33,15

Fonte: TSE (2010), adaptado por Damascena.

Interessante notar que, dos cinco candidatos mais votados na região metropolitana de Maringá, o deputado Dr. Batista (PMN), apresentou a maior concentração de votos na RMM (93,68%), mas foi Wilson Quinteiro (PSB), quem apresentou o perfil de votos mais concentrado na cidade pólo (72,42%), demonstrando um padrão mais concentrado.

Cida Borghetti (PP) foi a mais votada entre os cinco no Estado. Reeleita, ampliou sua base eleitoral, tendo a terceira menor concentração tanto na região metropolitana (77,26), quanto na cidade pólo (49,30%), dos seus votos.

Já Luis Nishimori (PSDB), também no seu segundo mandato, é o deputado da região metropolitana que tem o perfil mais disperso, apresentando o menor índice de concentração tanto na RMM (64,27%), ainda sim bastante alta, como na cidade pólo (33,15%). Entretanto, no município de Marialva, seu reduto eleitoral, o deputado votação maior que de todos os outros juntos, o que mesmo 6.090 votos, Nishimori (PSDB), também demonstra agregar os votos da colônia japonesa, muito grande na região norte do Paraná.

Analisando a concentração dos votos dos deputados estaduais eleitos, e considerando-se que Cida (PP), Enio (PT) Dr. Batista (PMN) e Quinteiro (PSB), residem, votam e tem representações política em Maringá, a exceção de Nishimori Nishimori (PSDB) que tem empresa em Marialva, permitindo inferir que a predominância das elites políticas da cidade pólo é muito significativa e decisiva. Por outro lado, os demais doze municípios que fazem parte da RMM, a exemplo de Sarandi e Mandaguari, que contam com o segundo e terceiro maiores eleitorados da região, respectivamente, estas sim, estariam sub-representadas.

Para demonstrar melhor os desdobramentos da conexão eleitoral e da concentração dos votos dos deputados na RMM e na cidade pólo, analisaremos os projetos de lei propostos (Quadro 8). É possível perceber com mais clareza como se dá a ação localista nas proposições.

Para tanto, apresentaremos as proposições segundo sua natureza e recorrência, divididas em quatro linhas gerais, onde primeiramente, classificaremos

os projetos de lei que declaram entidades sem fins lucrativos como sendo de “utilidade pública”. Estes projetos são aprovados sem dificuldade no plenário, pois na sua imensa maioria contemplam entidades e organizações da base eleitoral do deputado. Assim, nos deteremos mais neste tipo de projeto por entendê-los como indicadores da ação paroquialista, uma vez que as entidades passam a gozar de benefícios do Executivo Estadual e têm maior acesso à recursos e políticas públicas. (CERVI, 2009).

Também agruparemos os projetos de lei que se destinam a prestar homenagens em geral póstumas (nominando ruas, estradas, escolas, prédios públicos); leis que criam datas comemorativas e leis que concedem títulos para homenagear personalidades. Estas leis também contam com alta taxa de aprovação, pois seus efeitos, na prática, são inócuos e não implicam dispêndio de recursos e servem apenas para melhorar a imagem do deputado.

Consideraremos as leis que criam, alteram ou regulamentam políticas públicas e programas, envolvendo temas como saúde, educação, meio ambiente, direito do consumidor, entre outros. Estas proposições são caracterizadas, por sua natureza e obtém baixa taxa de aprovação por entrarem em conflito com as diretrizes aprovadas por lei complementar ou, “simplesmente, não são consensuais à maioria dos parlamentares (sofrem o dilema da ação coletiva e a dispersão de preferências entre os deputados)” (VEIGA *et al* , 2008, p.18)

Por fim, classificamos as propostas de projeto de lei que afetam de forma direta a administração pública, instituindo cargos e alterando salários, ou, regulamentando questões de natureza orçamentária e fiscal, como a criação e isenção de tributos. Estes projetos de lei são, na maioria, arquivados por tratarem de matérias legislativas cuja prerrogativa de proposição é exclusiva do Executivo Estadual. (VEIGA *et al* , 2008)

Quadro 8. Projetos de lei apresentados pelos deputados da RMM

Cida Borghetti (PP)	73 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	28	38,36
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	13	17,81
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc)	23	31,51
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	6	8,22
Outros	3	4,10
Dr. Batista (PMN)	60 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	8	13,33
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	8	13,33
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc)	29	48,33
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	14	23,33
Outros	1	1,67
Enio Verri (PT)	9 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	7	77,78
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	0	0,00
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc)	0	0,00
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	0	0,00
Outros	1	11,11
Luiz Nishimori (PSDB)	57 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	16	28,07
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	18	31,58
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc)	5	8,77
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	6	10,53
Outros	12	21,05
Wilsom Quinteiro (PSB)	13 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	2	15,38
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	3	23,08
Criação, alteração ou regulamentação de programas e		30,77

políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc)	4	
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	2	15,38
Outros	2	15,38

Fonte: ALEP (2011), adaptado por Damascena

Analisando o quadro 8, é possível tirar algumas conclusões importantes. A primeira que salta aos olhos é a enorme quantidade de projetos de declaração de entidades de utilidade pública, de tal forma que do total de 212 projetos propostos pelos deputados da RMM, 61 são desta natureza, ou seja, 28,77%.

O deputado que mais apresentou este tipo de projeto, foi Cida Borghetti (PP) com 28 proposições, sendo 17 deles para entidades da cidade pólo, Maringá, o que representa 60,71% do total de projetos de concessão do título de entidade pública, apresentados pela deputada. Como já ressaltamos, este tipo de projeto de lei permite às entidades gozarem de benefícios do Executivo Estadual e terem maior acesso a políticas públicas. Cida Borghetti (PP), no seu segundo mandato é a deputada mais ligada às questões metropolitanas.

O segundo tipo de projeto de lei mais proposto, foi a criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc), tendo 61 apresentações, ou 21,18% do total. O deputado que mais apresentou proposições desta natureza foi o deputado Dr Batista (PMN), sendo a maioria deles ligados à temática da saúde, sua área de atuação. Dr Batista costuma reforçar esta identificação, ao percorrer o estado dando palestras sobre vários temas.

A criação de datas comemorativas, concessão de títulos e denominação de ruas, com 42 solicitações, ou 14,58% do total. Neste tipo de projeto de lei, deputado que mais apresentou propostas foi Luiz Nishimori (PSDB), muitos deles relacionados com a colônia japonesa, de todo estado, justificando seu perfil de votação mais disperso. Em relação às propostas de lei que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária), na prática prerrogativas do Executivo e de difícil aprovação, apenas 25 foram apresentadas, ou seja, 8,6% do total.

Por fim é necessário destacar que, dos 288 projetos de lei apresentados (não consideramos sua aprovação ou arquivamento), apenas 4, ou seja, 1,39% versavam sobre a questão metropolitana, sendo dois de Cida Borghetti (PLs 310/2007 e 344/2007) que incluem municípios na RMM. Luiz Nishimori (PSDB) apresentou uma proposta (PL 129/2008), que também inclui municípios na RMM, bem como Wilson Quinteiro (PSB), com o PL 105/2010, que dispõe sobre o monitoramento da qualidade do ar da região metropolitana de Maringá.

Assim, como se pode perceber, a natureza dos dois projetos de lei mais propostos pelos deputados eleitos pela RMM são a declaração de entidade de utilidade pública e a criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente). Entretanto, enquanto a segunda tem um taxa de aprovação baixa e seus benefícios são difusos e mais próximos das políticas públicas, a primeira, ao contrário sugere uma conexão eleitoral com características de paroquialismo, dada possibilidade de concessão de benefícios de caráter localista para os redutos eleitorais.

5.4. A representação na região metropolitana de Londrina – RML

A região metropolitana de Londrina, (Quadro 9), é cenário de um fato que confirma a tese defendida por Carvalho (2009), de que a sub-representação das grandes cidades e das regiões metropolitanas é intrínseca à natureza do sistema eleitoral representativo brasileiro. Contando com oito municípios que representam um potencial eleitoral de 433.187 votos válidos para deputado estadual, a região metropolitana de Londrina, elegeu três deputados.

Quadro 9. O voto na região metropolitana de Londrina- RML

MUNICÍPIOS	População 2010	Urbana	Rural	Eleitores 2006	Eleitores 2010
Bela Vista do Paraíso	15.080	14.198	882	12.530	11.674
Cambé	96.735	92.956	3.779	65.863	69.687
Ibiporã	48.200	45.896	2.304	33.627	35.955
Jataizinho	11.859	11.037	822	8.869	9.212

Londrina	506.645	493.457	13.188	332.086	352.796
Rolândia	57.870	54.758	3.112	40.534	43.567
Sertanópolis	15.637	13.716	1.921	12.459	13.058
Tamarana	12.232	5.857	6.375	7.547	8422
TOTAIS	764.258	731.875	32.383	513.515	544.371

Fonte: IBGE (2010) e TSE (2010), adaptado por Damascena.

Ao compararmos com a região metropolitana de Maringá, que mesmo tendo um número em torno de 29,12 % a menos de eleitores (306.168 votos válidos para deputado estadual), elegeu quatro deputados e um suplente que mais tarde, assumiu o mandato, é possível inferir uma considerável sub-representação da região metropolitana de Londrina. Mais adiante analisaremos a representação da cidade pólo em relação às demais componentes da RML.

Neste cenário, analisaremos os três representantes “metropolitanos”, da RML, (Quadro 10), tendo sido mais votado, o deputado Antonio Belinati (PP), que obteve 78.429 votos válidos, o que representa 18% do total da região metropolitana. Antonio Belinati (PP), figura polêmica e de forte apelo populista, tinha sido deputado estadual por quatro vezes, e prefeito de Londrina em três mandatos, 1977, 1989 e 1997. Em 2000, elegeu-se novamente prefeito, mas teve seu mandato cassado pela câmara municipal, sob a acusação de improbidade, mas conseguiu anular a suspensão dos seus direitos políticos e disputou a prefeitura de Londrina, em 2004, sendo derrotado no segundo turno pelo candidato à reeleição Nedson Micheletti (PT).

Em 2008, Belinati (PP), foi eleito novamente prefeito, com 51,73% dos votos válidos, mas teve a candidatura impugnada pelo TSE, que convocou novas eleições. Mesmo assim, contando com prestígio entre a população de Londrina, em 2006, Belinati (PP) foi eleito deputado estadual. Seu perfil de votação não foi tão bom em municípios menores e também em Rolândia, terceiro maior eleitorado da região metropolitana, onde obteve 1,14 % dos votos válidos para deputado estadual. Entretanto, como obteve uma votação muito expressiva nos dois maiores

eleitorados, Londrina (27,67%) e Cambé (10,06%) dos votos válidos, Belinati (PP) garantiu sua eleição com uma boa margem de votos.

Quadro 10. Percentual de votos obtidos pelos deputados na RML - 2006

Total de votos válidos na RML - 433.187		
DEPUTADO	VOTOS NA RML	%
Antonio Belinati- PP	78.429	18,11
Luís Cheida - PMDB	28.748	6,64
Durval Amaral - DEM	23.891	5,52

Fonte: TSE (2010), adaptado por Damascena.

O segundo deputado mais votado na RML foi Luis Eduardo Cheida (PMDB), especialista em meio ambiente e prefeito de Londrina de 1989 a 1992, e secretário municipal do meio ambiente em Londrina de 2000 a 2002. Em 2003, foi nomeado pelo governador Roberto Requião (PMDB), secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, ficando no cargo até março de 2006.

Como deputado eleito pela RML em 2006, Cheida (PMDB), também obteve desempenho na cidade de Londrina (10,61%), tendo uma votação muito fraca nas demais cidades da RML, obtendo votações muito fracas em Cambé (1,22%) e Rolândia (0,52%), e só obteve superou Belinati (PP), nos municípios com eleitorados menores, como Bela Vista do Paraíso (6,82%), e Sertanópolis (2,42%).

O terceiro deputado eleito mais votado e o único reeleito, José Durval Amaral (PFL, hoje DEM), obteve 5,52% dos votos válidos na RML, neste que seria seu quinto mandato consecutivo como deputado estadual. Em 1997, rompe politicamente com o ex-governador Roberto Requião, e se transfere para o PFL, hoje DEM. Em 2006, diferentemente dos outros candidatos mais votados na região (Quadro 11), Durval Amaral (DEM) teve uma votação muito fraca na cidade pólo Londrina (1,53%).

Entretanto, o candidato teve a boa votação em Cambé, o segundo maior eleitorado da região, com 27,16% dos votos válidos, fazendo mais que o dobro dos votos dos outros dois candidatos, sugerindo que o candidato que já foi vice prefeito

em 1988, mantém um bom reduto. Também teve um bom desempenho em Sertanópolis, 5º maior eleitorado, onde superou novamente Cheida (PMDB) e Belinati (PP) e valeu-se dos cinco mandatos consecutivos para ampliar sua base, obtendo assim, um perfil de votação mais fragmentado pelo Estado e por outras regiões próximas.

Quadro 11. Concentração dos votos de cada deputado na RML e na cidade pólo

DEPUTADOS	VOTOS PARANÁ	VOTOS RML	%	VOTOS LONDRINA	%
Antonio Belinati - PP	81.157	78.429	96,94	68.299	84,16
Luiz Cheida - PMDB	39.291	28.748	73,17	26.194	66,67
Durval Amaral -DEM	46.476	23.891	51,41	3.776	8,12

Fonte: TSE (2010), adaptado por Damascena

Chama a atenção o fato de Cheida (PMDB), tal qual Belinati (PP), também ter uma fraca votação em Cambé e Rolândia, segundo e terceiros maiores eleitorados da região, respectivamente, mas com uma votação expressiva em Londrina. Pelo critério de Carvalho (2009), Cheida (PMDB), pode ser considerado o maior representante da concentração de votos, pois do total de sua votação na RML, a cidade pólo Londrina representa 94,40 % dos seus votos. Nenhum dos deputados da região de Maringá superou este desempenho.

Interessante ressaltar a influência política de Antonio Belinati (PP) na cidade de Londrina, onde já tinha sido eleito prefeito em 2008 e cassado no mesmo ano pelo TSE. Mesmo assim, do montante de votos que obteve na RML, sua votação na cidade pólo representa 87,08 % dos seus votos.

Por fim, dos três deputados eleitos e mais votados na RML, apenas Durval Amaral (PFL, apesar da votação concentrada na RML, não apresenta o mesmo desempenho na cidade pólo, tendo um perfil de votação mais disperso pelos demais municípios, em especial Cambé, segundo maior eleitorado da RML.

Como Carvalho (2009) defende, se a concentração de votos dos deputados ditos “metropolitanos” nas cidades pólo contradiz o preceito da sociologia eleitoral, segundo o qual nos centros urbanos e em especial nas capitais, se concentraria o eleitor de perfil mais avançado, com um voto de extração mais ideológica:

[...] estaríamos, então, diante de um híbrido perverso, não previsto pela tradição de nossa sociologia eleitoral: a sub-representação das áreas urbanas, de um lado, e o paroquialismo metropolitano, de outro. Embora de origem urbana, a representação metropolitana no Brasil, ao concentrar sua votação no espaço geográfico de um único município, se moveria - tal qual os congêneres das áreas rurais pela lógica do particularismo, deixando fora de sua agenda temas de natureza universalista, como a governança metropolitana (CARVALHO, 2009, p. 369).

Novamente, a fim de demonstrar melhor os desdobramentos da conexão eleitoral e da concentração dos votos dos deputados na RML e na cidade pólo, Londrina, analisaremos os projetos de lei propostos (Quadro 14). Para tanto, como anteriormente, apresentaremos as proposições divididas em quatro linhas gerais e segundo sua natureza e recorrência.

Quadro 12. Projetos de lei apresentados pelos deputados da RML

Antonio Belinati (PP)	80PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	12	15,00
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	4	5,00
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc)	36	45,00
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	23	28,75
Outros	5	6,25
Luiz Cheida (PMDB)	45PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	20	44,44
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	3	6,67
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc)	19	42,22
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	2	4,44
Outros	1	2,22
Durval Amaral (DEM)	17PLs	

Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	6	35,29
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	2	11,76
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc)	1	5,88
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	6	35,29
Outros	2	11,76

Fonte: ALEP (2011), adaptado por Damascena

Os dados acima permitem constatar que de um total de 142 propostas, 56, ou seja, 39,44% do total de projetos de lei apresentados pelos representantes da RML, dizem respeito à criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas.

O deputado que mais apresentou proposições desta natureza foi o deputado Antonio Belinati (PP), com 19 propostas (33,93% do total), sendo a maioria delas relacionadas a regulamentação de atividades profissionais, e isenção do pagamento de taxas e cobranças de pedágio.

Os projetos de declaração de entidades de utilidade pública ficam em segundo lugar, com 38 recorrências, ou 26,76% do total, e o deputado que mais apresentou este tipo de projeto foi Luis Cheida (PMDB), com 20 projetos de lei, representando 52,63% do total dessa natureza.

Conforme ressaltamos anteriormente, este tipo de projeto de lei confere às entidades a condição de ter maior acesso às políticas públicas e recursos, o que assumimos como passíveis de práticas paroquialistas, pois atendem a demandas específicas da base do deputado. Assim, dos 20 projetos propostos por Cheida (PMDB), 14 são para entidades de Londrina, sua base eleitoral.

As propostas que tratam de administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária), e de competência do executivo, ocupam o terceiro lugar entre as proposições dos deputados da RM, perfazendo 31 projetos de lei, ou 21,83% do total de projetos de lei elaborados. Novamente foi o deputado Antonio Belinati (PP), quem mais enviou este tipo de proposta (23) ou 93,55% do total desta natureza.

Por fim, a criação de datas comemorativas, concessão de títulos e denominação de ruas, foi a que apresentou menos recorrências, 9, respondendo por 6,33% do total, tendo no deputado Antonio Belinati (PP), o maior proponente deste tipo de projeto, com 4 propostas.

Aqui também é necessário destacar que dos 142 projetos de lei apresentados (não consideramos sua aprovação ou arquivamento), apenas um (0,70 % do total), versava sobre a questão metropolitana, sendo de autoria de Antonio Belinati (PP), sem dúvida o deputado que mais projetos encaminhou à mesa.

Assim, diferente da região metropolitana de Maringá, os deputados da região metropolitana de Londrina apresentaram interesse maior por temas ligados à criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas. Principalmente em virtude da profusão dos 80 projetos apresentados por Antonio Belinati (PP), que vão desde a colocação de câmeras em todas as dependências das escolas públicas, até a garantia da utilização dos elevadores dos condomínios residenciais para pessoas de todas as classes sociais.

Entretanto, é importante ressaltar que a prática de declarar entidades de utilidade pública teve a segunda maior recorrência entre os deputados eleitos pela RML. À exemplo de Cheida (PMDB), o deputado Belinati (PP), utilizou esta mesma estratégia, concedendo essa “benesse” para 12 entidades, porém de forma não tão concentrada em Londrina (duas entidades apenas).

6. Considerações finais

Neste trabalho abordamos dois assuntos que, *a priori*, parecem distintos, mas na prática estão intimamente ligados: regiões metropolitanas e representação política. Assim, no decorrer desta dissertação, foi possível chegar a algumas conclusões que julgamos importantes.

Através de um levantamento da literatura foi possível compreender as razões do descaso com o tema metropolitano, e da conseqüente ausência da governança metropolitana na agenda dos gestores.

A total falta de integração entre as cidades que compõem as RMs estudadas, aliada à inexistência de um mínimo de cooperação entre os gestores, confronta com os discursos e propostas em defesa da ampliação destas RMs que sequer atendem as funções para as quais foram criadas. Essa realidade nos leva a concluir que as RMs estudadas servem apenas para atender aos interesses de alguns grupos políticos encastelados principalmente nas cidades pólo, que concentram os maiores eleitorados e estão sobre-representadas na ALEP.

Às demais cidades que compõem as regiões metropolitanas de Maringá e Londrina, resta um papel secundário, muitas vezes como fornecedora de mão de obra, e carregam o ônus do déficit de programas e políticas públicas e principalmente, servindo de nicho eleitoral dos políticos baseados nas cidades pólo. A sub-representação política destes municípios certamente faz parte da causa dos muitos problemas sociais enfrentados por estas populações, principalmente no que se refere à ausência do Estado.

Ao estudarmos a 16ª legislatura da ALEP, para o mandato 2007-2010, foi possível constatar pela análise dos projetos de lei apresentados pelos deputados eleitos pelas RMs estudadas, que o tema metropolitano também não encontra lugar na agenda dos deputados. No período, de 2007-2010, encontramos apenas cinco propostas de projetos de lei sobre o tema, sendo quatro apresentados pelos deputados eleitos pela região metropolitana de Maringá, e um pela região metropolitana de Londrina.

A deputada Cida Borghetti (PP), apresentou dois projetos de lei complementar referentes à região metropolitana de Maringá, (310/2007 e 344/2007), que incluem municípios na RMM. Luis Nishimori (PSDB), apresentou um projeto de lei complementar 129/2008, também ampliando os municípios que compõem a região metropolitana de Maringá.

Wilson Quinteiro (PSB), que assumiu o cargo em dezembro de 2009, apresentou o projeto de lei 105/2010, que dispõe sobre o monitoramento da qualidade do ar da região metropolitana de Maringá em tempo real.

Pela região metropolitana de Londrina, no período de 2007-2011, apenas o deputado Antônio Belinati (PP), apresentou proposta relacionada à questão metropolitana, o projeto de lei 328 /2009, que estabelece a criação de 30 passes livres mensais pelas empresas de transporte coletivo, para os cidadãos desempregados residentes nas regiões metropolitanas.

Entretanto, a concentração de votos dos deputados “metropolitanos” na cidade pólo de Londrina é bem maior que os índices verificados na cidade de Maringá. Antonio Belinati (PP) teve 96,94% dos seus votos na RML, sendo 84,16% em Londrina, e Luis Cheida (PMDB), obteve 73,17% dos seus votos na RML, sendo 66,67% na cidade pólo.

Na região metropolitana de Maringá, os maiores concentrações foram do deputado Dr. Batista (PMN), que obteve 93,68% do total de seus votos na RMM, sendo 70,45% na cidade pólo, seguido de Wilson Quinteiro (PSB), que do seu total de votos teve 86,72% na RMM, sendo 72,43% na cidade de Maringá.

Neste sentido, os números indicam que, a falta de um projeto mais amplo cooperação e integração, pelo menos nos últimos 4 anos (2007-2011), as elites políticas das regiões metropolitanas de Maringá e Londrina optaram por priorizar suas práticas personalistas, seguindo um cálculo puramente eleitoral, o que acaba pulverizando seu potencial de representação ao eleger um número bastante baixo de deputados.

Neste estudo, os dados referentes à Região Metropolitana de Maringá (RMM), contradizem nossa hipótese inicial de sub-representação, demonstrando, ao contrário, que na 16ª legislatura (2007-2010), se verifica um sobre-representação da RMM na Assembléia Legislativa do Paraná. Com seus 402.582 eleitores em 2006, a região metropolitana de Maringá elegeu quatro deputados, tendo um quinto assumindo a vaga de suplente. Assim a grosso modo e apenas com fins demonstrativos, a RMM teria um deputado para cada 80.516 habitantes.

Por outro lado, a região metropolitana de Londrina confirma nossa hipótese de sub-representação, pois mesmo tendo um eleitorado de 513.515 votantes (21,6% maior que o de Maringá), conseguiu eleger apenas 3 deputados estaduais, ou seja, um deputado para cada 171.171 habitantes, mais que o dobro de eleitores por deputado do que a RMM.

Neste sentido, os dados apontam para o fato de que a característica presente nas RMs estudadas é a sub-representação das cidades menores em relação ao poder econômico e social das cidades pólo, que se traduz também em poder político das suas elites, organizadas em pequenos grupos na disputa pela representação.

Os deputados eleitos pela RMM preferem apresentar projetos lei declarando entidades como sendo de utilidade pública. Dos 61 projetos desta natureza apresentados pelos deputados da região metropolitana de Maringá, sendo 30 deles (49,18%), concedidos para entidades sediadas na cidade pólo.

Um exemplo claro do de concentração de poder na cidade pólo, é a grande influência da família Barros, que além da deputada estadual reeleita em 2006, Cida Borghetti (PP), esposa do então deputado federal Ricardo Barros (PP), irmão do prefeito reeleito Silvio Barros II (PP). Não por acaso, Cida Borghetti (PP), deputada mais votada na RMM, foi quem mais apresentou projetos de declaração de utilidade pública, 28 ao todo, sendo 17 deles, ou 60,71%, beneficiando entidades da cidade pólo, a base eleitoral da família.

Já os deputados da RML têm uma preferência por projetos versando sobre criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas, sendo o deputado Antonio Belinati (PP), quem mais propôs projetos desta natureza. A

atuação deste deputado é bastante ilustrativa. Eleito deputado em 2006, com 84,16% dos seus votos obtidos na RML concentrado na cidade pólo, Belinati (PP), concorreu e venceu as eleições para prefeito de Londrina em 2008, mas nem chegou a assumir, tendo sua candidatura impugnada pelo TSE.

Ao que parece a estratégia do deputado mais votado na RML e em Londrina, é apresentar um maior número possível de propostas, não importando sua “qualidade”, pois assim imagina estar reforçando sua imagem de político que trabalha pela sua região, mantendo seu reduto.

Apesar da preferência por projetos sobre criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas, os deputados da RML também lançam mão de proposições de concessão de títulos de entidade de utilidade pública. Dos 142 projetos de lei apresentados pelos deputados da RML, 38 declaravam entidades como sendo de utilidade pública. Destes, 24 eram destinados para entidades sediadas em Londrina, ou seja, 63,16%, sendo o deputado Luiz Cheida (PMDB), quem mais apresentou este tipo de projeto, 20, dos quais 14 deles (70%), agraciando entidades com sede na cidade pólo Londrina.

Com relação à nossa segunda hipótese, de que haveria um paroquialismo metropolitano “de fato”, o resultado do estudo dos projetos apresentados, onde a recorrência e a concentração dos projetos de concessão de título de utilidade pública para as bases eleitorais sugerem práticas localistas e paroquialistas, uma vez que estas entidades passam a usufruir de benefícios e têm acesso mais fácil à recursos públicos.

Porém, ressaltamos que devido à falta de colaboração dos responsáveis pela estrutura da Assembléia Legislativa do Paraná-ALEP, não tivemos acesso aos dados referentes às emendas ao orçamento por parte dos deputados. Sem dúvida estes dados seriam de extrema relevância na identificação de prática distributivas e clientelistas, o que sem dúvida, prejudicou este trabalho.

Em relação ao novo cenário composto pela eleição de 2010, a região metropolitana de Maringá (RMM), que contava com 5 deputados eleitos em 2006, não conseguiu repetir o mesmo desempenho elegendo apenas três deputados: Dr.

Batista (PMN), Evandro Jr. (PSDB) e Ênio Verri (PT), caracterizando uma sensível perda de sua representação.

No caso da região metropolitana de Londrina (RML), que apesar da sua relevância social e econômica regional e seu eleitorado ser superior ao da RMM, já em 2006 não tinha conseguido traduzir isto em uma maior representatividade política na esfera estadual, elegendo apenas dois representantes. Seguindo a tendência de Maringá, a RML viu sua representação encolher ainda mais em 2010, reelegendo apenas dois deputados, Luiz Cheida (PMDB) e Durval Amaral (DEM). Belinati (PP) desistiu de se candidatar com receio da lei de ficha limpa.

Estas e outras questões podem ajudar a refletir sobre a pouca integração, cooperação e falta de políticas públicas conjuntas entre as regiões metropolitanas. Parece-nos que a ausência do tema metropolitano da agenda dos gestores, se dá pela falta de um arcabouço legislativo que lhes forneça suporte, demonstrando quão importante é a representação destas regiões na arena legislativa. Assim, gestão metropolitana e representação têm implicação direta na vida cotidiana do cidadão destes centros urbanos, que enfrentam problemas cada vez mais complexos, requerendo soluções conjuntas e integradas, e não apenas servindo a interesses meramente eleitorais.

7. Referências

- ALEP- **Assembléia Legislativa do Paraná: pesquisa legislativa**, disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/atividade-parlamentar/pesquisa-legislativa>, acessado em 12/01/2011.
- AMES B., **Os entraves da democracia no Brasil**, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.
- AMORIN NETO, O., SANTOS, F. **O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros**, DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 661 a 698, 2003.
- ANASTASIA, F., NUNES F. **A reforma da representação**. In: AVELAR, L., CINTRA, O.A. (Org) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 2007.
- ANASTASIA, F., NUNES, F. **A reforma da representação, in Reforma política no Brasil**, AVRITZER, L., ANASTASIA, F (Orgs), Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2006.
- ARAÚJO, M.C. **O município de Maringá: a constituição de um espaço urbano planejado e segregado**, in RODRIGUES, A.L., TONELLA, C., (Orgs.) **Retratos da Região Metropolitana de Maringá: subsídios para a elaboração de políticas públicas participativas**, Eduem, Maringá, 2010.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. **Dicionário de política**, Ed. UnB, 2ª Ed., Brasília, 1986.
- BORGHETTI, C. **Entrevista ao Jornal da Assembléia Legislativa do Paraná, de 15/09/2005**, disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/informativo/jornalassembleia>, acessado em 15/10/2005.
- BOTTOMORE, T.B. **As elites e a sociedade**, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1965.
- CANZIANI, A. **Deus quer, o homem sonha e a obra acontece**. In: em: http://www.alexcanziani.com.br/analise/ver_analise.asp?id_not=4 (acessado em 05/12/2010).
- CARVALHO, N.R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. REVAN, Rio de Janeiro, 2003.
- _____. **Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil**, Cadernos Metrôpole, São Paulo, v.11, nº 22, pp.367-384, jul/dez 2009.
- _____. **TR- Localismos, geografia social do voto e governança metropolitana**, Observatório das Metrôpoles, *mimeo*, 2010.
- CASTRO, L.H. **Região metropolitana na federação brasileira: estudo do caso de Londrina, Paraná**, dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-

graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

CERVI, E.U. **Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná**, Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 32, p. 159-177, fev. 2009.

COMEM - **Coordenação da Região Metropolitana de Maringá**, in www.comem.pr.gov.br, acessado em 15/06/2010.

CUNHA, F.C.A. **A metrópole de papel: a representação “Londrina metrópole” na institucionalização da região metropolitana de Londrina**, tese de doutorado apresentada ao curso de pós graduação em geografia da Universidade Estadual Paulista- UNESP, Presidente Prudente, 2005.

DIAS, M.R. **Da capilaridade do sistema representativo – Em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas**, Porto Alegre, Civitas-Revista de Ciências Sociais, v.4, nº. 2, jul - dez.2004.

DIAS, R.B. **Da arte de votar e ser votado: as eleições Municipais em Maringá**, Clichetec, Maringá, 2008.

DOMINGOS, T.A. **Metrópoles e região metropolitana: reflexões sobre a região metropolitana de Londrina**, dissertação de mestrado apresentada ao Programa de mestrado em geografia, meio ambiente e desenvolvimento, do departamento de Geociências da Universidade Estadual de Londrina- UEL, Londrina, 2010.

FIGUEIREDO, A.C., LIMONGI, F. **Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

_____. **Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal**, Cadernos de Pesquisas, nº 5, São Paulo, CEBRAP, 1996.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**, Rio de Janeiro, FGV, Editora/FAPESP, 1999

_____. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, pp. 303 a 344, 2002.

GAZETA DO POVO. **Alep: resgate de uma dívida social**, disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/>, acessado em 05/02/2011.

GESTÃO DO DINHEIRO PÚBLICO, **Sistema Integrado de acompanhamento financeiro- SIAF- Valores Repassados aos Municípios Acompanhamento dos Repasses aos Municípios - Visão Anual**, disponível em: <http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/repasses/relatorio/rrepassesmun.jsp?Parana>, acessado em 15/01/2011.

IBGE, in www.ibge.gov.br/cidades, acessado em 18/10/2010.

INTEGRA, **Revista o INTEGRA-Programa de Integração Empresas, Instituições de CT&I e Governo-Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia Ensino Superior do Paraná**, disponível em: <http://www.adetec.org.br/revista/01>, acessado em 12/01/2011.

IPEA/IBGE/UNICAMP/IPARDES. **Caracterização e tendências da Rede Urbana no Brasil - Redes urbanas regionais: sul**. Brasil: IPEA, 2000.

LAMOUNIER, B., MENEGUELLO, R., **Partidos políticos e consolidação democrática**, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1986.

LEMOS, L.B. de S. **O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista**, DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, pp. 561 a 605, 2001.

LIMONGI, F. **O Novo Institucionalismo e os Estudos do Legislativo: A Literatura Norte-Americana Recente**, *BIB*, nº37. pp3-38, 1994.

_____ **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**, *Novos Estudos*, nº 76, nov.2006.

MAGDALENO, F.S. **A territorialidade da representação política - vínculos de compromissos dos deputados fluminenses**, Annablume, São Paulo, 2010.

MAINWARING, S. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001;

MANIN, B. **As metamorfoses do governo representativo**, in www.anpocs.org.br, acessado em 13/08/2010

MARTINS, J.S. **O poder do atraso - Ensaios de sociologia da História Lenta**, São Paulo, Ed. Hucitec, 1994.

MEIRA, T. A.B. **“... da força da grana que ergue e destrói coisas belas.” Uma etnografia dos circuitos de lazer noturno em Londrina-PR, a partir do bar Valentino**, dissertação de mestrado apresentada ao Programa de antropologia social da faculdade de filosofia, letras e ciências humanas da universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2008.

MELO, M. **Emendas parlamentares**, in AVRITZER, L., ANASTASIA, F. (Orgs) **Reforma política no Brasil**, Belo Horizonte , Ed. UFMG, 2007.

MENDES, D.C.V.R. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**, Florianópolis, Revista Katálysis, v.10, n.º 2, p.143-153, jul/dez. 2007.

MONTEIRO, J.C.S., MONTEIRO, M.C.M.C.,LIMA., T.L. **O neo-institucionalismo e o viés antipartidário nos estudos legislativos**, Adcontar, Belém, v. 2, nº 1, p. 7-10, 2001.

MOTA, A.A., **O que é a região metropolitana de Maringá: os múltiplos recortes espaciais e institucionais relacionadas à cidade de Maringá**, in **Retratos da Região Metropolitana de Maringá: subsídios para a elaboração de políticas públicas participativas**, Eduem, Maringá, 2010.

MOURA, R., FIRKOWSKI, O.L. **Metrópoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?**, IX Encontro Nacional da ANPUR- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-ANAIS, Vol.1, Rio de Janeiro, 2001.

MOURA, R., RODRIGUES, A.L. **Como andam Curitiba e Maringá**, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, 2009.

MOURA,R., DELGADO, P., DESCHAMPS,M., CARDOSO , N.A. **A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão**, In: www.pr.gov.br/ipardes/publicacoes, acessado em 17/11/2010.

MULLER, G. **Representação política - Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada**, Revista Brasileira de Ciências Sociais- RBCS, Vol. 24 nº 69 fevereiro/2009

NASCIMENTO, G. **Análise Sócio-Econômica da Região Metropolitana de Londrina e Arco Norte**, in <http://egal2009.easyplanners.info/area05/5766>, acessado em 25/05/2010.

NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**, 5ª Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2004.

NOEL, A. in: <http://andrenoel.com.br/tag/maringa/>, acessado em 10/03/2011.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL, **IBRM- Informações básicas das regiões metropolitanas**, Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ-FASE, 2003. Disponível em: www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/metrodata, acessado em 15/08/2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, **Relatório arranjos da gestão metropolitana**, disponível em: www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br, acessado em 08/06/2010.

PITKIN, H.F. **Representação: palavras, instituições**, São Paulo, Lua Nova, nº 67, 2006.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, **Transferência de recursos por estado/município - UF- Paraná, exercício: 2010**, disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>, acessado em 05/01/2011.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**, Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1961.

RICCI, P. **O Conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 699 a 734, 2003.

_____. **Vínculos institucionais à ação legislativa dos deputados. Um estudo sobre os determinantes da produção legislativa de origem parlamentar das câmaras baixas**, 5º encontro da Associação Brasileira de Ciências Políticas (ABCP), FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, 2006

RODRIGUES, A.L., **A pobreza mora ao lado: segregação sócioespacial na região Metropolitana de Maringá**, Programa de estudos pós-graduados em ciências sociais – doutorado - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, A.L., TONELLA, C., (Orgs.) **Retratos da Região Metropolitana de Maringá: subsídios para a elaboração de políticas públicas participativas**, Eduem, Maringá, 2010.

ROLNIK, R., SOMEKH, N. **Governar as metrópoles: Dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva**. Vol. 14, nº 4, out./dez.83-90,.2000.

ROUSSEAU, J.J. **Do contrato social: ensaios sobre a origem das línguas**, São Paulo, Ed. Nova Cultural, Vol.II, 1987.

SANTOS, M.. **A urbanização brasileira**, Ed. HUCITEC, São Paulo, 1993.

SANTOS, F. **Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: v.42, n.1, p.111-138, 1999.

SAUGO, J.F. **Geografia do voto e conexão eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994-2006**, Dissertação de mestrado, UFRGS, Porto Alegre, 2007.

SILVA, J.A. **A influência do associativismo no espaço urbano em dois municípios da região metropolitana de Maringá - os casos de Sarandi e Paçandu - PR**, dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Maringá-UEM, 2008.

SILVA, W.R. **Para além das cidades- centralidade e estruturação urbana:Londrina e Maringá**, tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-

Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 10^o Ed. Brasiliense, São Paulo, 1985.

SOUZA, C. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. Lua Nova, nº 59, São Paulo, 2003.

SPINK, P.K., TEIXEIRA, M.A., CLEMENTE, R. **Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas**, Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez, 2009.

TONELLA, C. **Poder local, partidos e eleições na reedição do pluripartidarismo em Maringá, Paraná - 1979/1988: um estudo de caso**, dissertação de mestrado, UEM, 1991.

TSE - **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**. Disponível em: www.tse.gov.br, acessado em 08/10/2010.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** São Paulo, Lua Nova, nº 67, 2006.

VEIGA, L.F., TOMIO, F., DE PAULA, C.A. **Conexão Eleitoral em uma Assembléia Legislativa: A atuação do parlamentar e atitude do eleitor**. Disponível em www.cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos acessado em 18/11/2010.

8. Anexos

Anexo 1



LEI COMPLEMENTAR Nº 83 - 17/07/1998
Publicado no Diário Oficial Nº 5294 de 17/07/1998

Súmula: Institui a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos Municípios que especifica.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Fica instituída, na forma do art. 25 § 3º da Constituição Federal e art. 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos Municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaçu e Mandaguaçu.

Art. 2º. A Região Metropolitana de Maringá terá um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo.

§ 1º. O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Maringá e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.

§ 2º. O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da Região Metropolitana e de 3 (três) representantes da sociedade civil sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º. Incumbe ao Estado prover, mediante recursos orçamentários, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Art. 3º. Compete ao Conselho Deliberativo:

I - Promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns.

Art. 4º. Compete ao Conselho Consultivo:

I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesses da Região Metropolitana;

II - sugerir ao conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

Art. 5º. Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário;

V - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Art. 6º. Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO EM CURITIBA, em 17 de julho de 1998.

Des. Henrique Chesneau Lenz César
Governador do Estado, em exercício.

Miguel Salomão
Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial.

Anexo 2



LEI Nº 13565 - 16/05/2002
Publicado no Diário Oficial Nº 6238 de 27/05/2002

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná aprovou e eu promulgo, nos termos do § 7º do Artigo 71 da Constituição Estadual, a seguinte Lei:
Art. 1º O artigo 1º da Lei Complementar nº 83, de 17 de julho de 1998, que instituiu a Região Metropolitana de Maringá, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica instituída, na forma do art. 25, § 3º, da Constituição Federal e art. 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos Municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaçu, Mandaguaçu, e Floresta."

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições que a contrario.

Palácio Dezenove de Dezembro em, 16 de maio de 2002.

HERMAS BRANDÃO
Presidente

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial.

Anexo 3

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 688/2003

DECRETA:

Dispõe sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná.

Art. 1º - Os princípios para a criação e a delimitação das unidades regionais mencionadas no artigo 25 da Constituição Federal e 21 e 26 da Constituição Estadual, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas, far-se-ão conforme disposto nesta lei.

Art. 2º - A ampliação da Região Metropolitana está condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência.

I - evidência ou tendência de conurbação;

II - necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

III - existência de relação de integração funcional de natureza sócio-econômica ou de serviços.

§ 1º - O território da Região Metropolitana será automaticamente ampliado em razão de fusão ou incorporação de qualquer município integrante daquela unidade organizacional, com município adjacente ali não referido, ou de distritos deles emancipados.

§ 2º - Para efeito de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum afetas a dois ou mais municípios integrantes de espaço territorial metropolitana e que exijam ação conjunta dos entes públicos a Região Metropolitana poderá ser dividida em sub-regiões, devendo, para tanto, formar consórcios intermunicipais.

Art. 3º - Para os efeitos desta lei, considera-se:

I - âmbito metropolitano, o território abrangido pela Região Metropolitana, compreendendo a cidade metropolitana e a zona rural;

II - cidade metropolitana, o conjunto de áreas urbanizadas, conurbado ou não, dentro do âmbito metropolitano;

III - interesse metropolitano, toda ação que concorra para o desenvolvimento da Região Metropolitana;

IV - de interesse comum no âmbito metropolitano, toda ação de interesse metropolitano, para cuja execução sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos agentes públicos:

V - função pública de interesse comum no âmbito metropolitano, atividades relativas a:

a) planejamento, global ou setorial, das questões territoriais, ambientais, sociais, econômicas e institucionais;

b) execução de obras e a implantação, operação e manutenção de serviços públicos;

c) financiamento de implantação, operação e manutenção de obras e serviços, bem como sua remuneração e recuperação de custos;

d) supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.

Parágrafo Único - As funções públicas de interesse comum, a que se refere o inciso V deste artigo, serão exercidas em campos de atuação, tais como:

I - o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;

II - a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras e o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;

III - o desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração e distribuição de renda;

IV - a infra-estrutura econômica relativas, entre outros, a insumos energéticos, comunicação, terminais, entreposto, rodovias, ferrovias;

V - o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas;

VI - a captação, a adução, o tratamento e a distribuição de água potável;

VII - a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários;

VIII - a macrodrenagem das águas superficiais e o controle de enchentes;

IX - a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos;

X - a política da oferta habitacional de interesse social;

XI - o controle da qualidade ambiental;

XII - a educação e a capacitação dos recursos humanos;

XIII - a saúde e a nutrição;

XIV - o abastecimento alimentar;

XV - outros serviços declarados de interesse comum.

Art. 4º - Declarando o interesse comum no âmbito metropolitano, a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada pelos Municípios e pelo Estado, observando-se critérios de parceria definidos pelo órgão deliberativo do sistema gestor metropolitano.

Art. 5º - Os agentes envolvidos no exercício das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, devem adotar, permanentemente, as medidas legais administrativas necessárias a:

I - estabelecimento de procedimentos administrativos, para que suas atividades se compatibilizem com as diretrizes de desenvolvimento e com os padrões de desempenho dos serviços na Região Metropolitana.

II - definição de estrutura orçamentária que permita destacar os recursos necessários a respectiva participação no financiamento dessas funções;

III - recepção e processamento, nos seus respectivos níveis governamentais, das deliberações do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, nos termos do artigo 6º desta lei.

IV - fixação de normas de compatibilização com o interesse comum;

V - estabelecimento de outras medidas necessárias a respectiva participação na efetivação dessas funções.

Art. 6º - No objetivo da administração do interesse metropolitano e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum, fica instituído o Sistema Gestor Metropolitano em cada Região Metropolitana do Estado, compreendendo:

I - Na qualidade de órgãos deliberativo e consultivo, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano;

II - como instrumento financeiro, os fundos de desenvolvimento de cada Região Metropolitana.

Art. 7º - Compete ao Conselho de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas:

I - declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser admitidos entre as funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;

II - estabelecer políticas e diretrizes de desenvolvimento da Região Metropolitana e referenciais para o desenvolvimento dos serviços no âmbito metropolitano;

III - estimular a ação integrada dos agentes públicos envolvidos na execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, no intuito de assegurar eficiência a promoção de desenvolvimento da Região Metropolitana;

IV - deliberar sobre a iniciativa de elaboração de planos, programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, bem como sobre as proposições neles contidas;

V - supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;

VI - encaminhar às atividades, aos órgãos e às autoridades competentes as proposições relativas às funções públicas de interesse comum, no âmbito metropolitano, recomendando:

a) o estabelecimento de instrumentos normativos, administrativos e técnicos necessários ao desenvolvimento das Regiões Metropolitanas;

b) as diretrizes básicas metropolitanas a serem consideradas nas leis dos planos plurianuais, de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais.

VII - deliberar sobre a instituição dos instrumentos de planejamento de interesse metropolitano, entre eles o Plano de Desenvolvimento, os Planos de Diretores Setoriais, os Planos Sub-Regionais, o Sistema de Informações Metropolitanas e o Sistema de Financiamento Metropolitano;

VIII - deliberar sobre o Programa Anual de Investimento e a Proposta Orçamentária Anual do Fundo de Desenvolvimento de cada Região Metropolitana do Estado;

IX - manter sistemático e permanente processo de informação para as Câmaras Municipais e para a Assembléia Legislativa, sobre as atividades da gestão metropolitana;

X - deliberar sobre a inclusão de outros campos de atuação das funções públicas de interesse comum, não referidos no parágrafo único do artigo 2º desta lei;

XI - elaborar o seu Regimento Interno e deliberar sobre suas ulteriores modificações, submetendo-os a homologação do Governador do Estado.

Art. 8º - O planejamento e a gestão metropolitana serão realizados através dos seguintes instrumentos, em cada Região Metropolitana, atendidas as especificidades de cada região do Estado:

- I - Plano Diretor de cada Região Metropolitana;
- II - Planos e Programas Setoriais;
- III - Plano Diretor de Informações para o planejamento;
- IV - Legislação urbanística e ambiental;
- V - normas, padrões e critérios relativos ao controle urbano e a manutenção da qualidade ambiental;
- VI - Planos plurianuais;
- VII - Diretrizes orçamentárias;
- VIII - Orçamento anual;
- IX - Políticas fiscal e tributária;
- X - Convênios, acordos, consórcios, contratos multilaterais e outros instrumentos voltados para a cooperação intermunicipal e intergovernamental;
- XI - Fundo de Desenvolvimento de cada Região Metropolitana.

Parágrafo Único - O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano poderá, por indicação do seu órgão técnico de apoio, baixar resoluções criando novos instrumentos necessários ao planejamento e gestão metropolitanos, em cada Região Metropolitana.

Art. 9º - Os Conselhos de Desenvolvimento Metropolitanos serão constituídos na forma das leis instituidoras das Regiões Metropolitana.

Art. 10 - Os Conselhos de Desenvolvimento Metropolitanos serão apoiados nas suas deliberações por Câmaras Técnicas setoriais, e instituídas para um ou mais dos campos de que trata o parágrafo único do artigo 2º desta lei.

Art. 11 - Os investimentos e incentivos da Administração pública estadual, direta ou indireta, a serem aplicados nas Regiões Metropolitanas deverão ser previamente compatibilizadas com planos e políticas de desenvolvimento metropolitano, aprovados pelos Conselhos de Desenvolvimento Metropolitanos de cada Região Metropolitana.

Art. 12 - O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana será o instrumento financeiro de caráter rotativo e destina-se a financiar, total ou parcialmente, sob as formas de empréstimo ou a fundo perdido:

- I - as atividades de planejamento do desenvolvimento da Região Metropolitana;
- II - a gestão dos negócios relativos a cada Região Metropolitana;
- III - a execução das funções públicas de interesse no âmbito metropolitano;
- IV - a execução e operação de serviços urbanos de interesse metropolitano.

Art. 13 - Os Conselhos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas poderão, mediante convênio com instituições financeiras estaduais, federais ou internacionais, operacionalizarão os empréstimos ou subempréstimos para o financiamento de obras e serviços de interesse metropolitano, com recursos provenientes de cada Fundo de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas.

Parágrafo Único - A participação dos recursos dos Fundos de Desenvolvimento no financiamento de ações de interesse metropolitano será acompanhada, a título de contrapartida de recursos financeiros negociados pelos agentes envolvidos nessas ações.

Art. 14 - Poderão constituir receitas dos Fundos de Desenvolvimento em cada Região Metropolitana:

I - recursos de natureza orçamentária que lhe forem destinados pela União, pelo Estado e pelos municípios situados em cada Região Metropolitana;

II - produtos de operações de crédito realizadas pela União, Estados e Municípios situados nas Regiões Metropolitanas, destinados ao financiamento de atividade e projetos integrantes de programas de interesse metropolitano;

III - retorno financeiro de empréstimo e subempréstimos para investimentos em obras e serviços no âmbito metropolitano;

IV - rendas auferidas com aplicação de seus recursos no mercado financeiro;

V - recursos provenientes de taxas e contribuições de melhoria, arrecadadas pelo Estado ou pelos municípios, relativas a empreendimentos e serviços de interesse metropolitano;

VI - transferências a fundo perdido, proveniente de entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;

VII - recursos provenientes de outras fontes.

Art. 15 - Nos municípios situados nas regiões metropolitanas ou nas suas imediações, detentores de áreas de proteção de mananciais para o abastecimento d'água, reservas naturais, ou que disponham de condições propícias para a destinação final do lixo urbano ou de resíduos industriais, serão praticadas políticas compensatórias pela preservação desses atributos, nos termos de decisão do respectivo Conselho de Desenvolvimento.

§ 1º - As políticas compensatórias previstas neste artigo serão aplicadas de forma variável, quanto a manutenção e intensidade dos benefícios concedidos, em função do índice de qualidade das águas, do estado de conservação das reservas naturais e dos efeitos poluidores da operação dos sistemas de tratamento final do lixo.

§ 2º - Para os efeitos das disposições estabelecidas no parágrafo anterior, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana apoiar-se-á em análises e avaliações sistemáticas de qualidade ambiental realizadas pelo Estado, através de seus agentes especializados.

Art. 16 - Serão considerados no processo de planejamento metropolitano, os territórios fronteiriços inseridos em áreas de proteção de mananciais e reservas naturais, ou que sejam afetados pelo processo de metropolização.

Art. 17 - O Conselho de Desenvolvimento de cada Região Metropolitana adotará medidas de avaliação dos níveis de inter-relação de atividades internas e externas às Regiões Metropolitanas, com o objetivo de investigar os mútuos efeitos do processo de metropolização.

Parágrafo Único - Qualquer deliberação do Conselho de Desenvolvimento nos aspectos previstos neste artigo, será precedida de reuniões específicas das quais participarão, sem direito a voto, os prefeitos dos municípios, não compreendidos na Região Metropolitana, em cujos territórios estejam sendo evidenciados efeitos do processo de metropolização.

Art. 18 - Os investimentos e incentivos da Administração Pública Estadual, direta ou indireta, a serem aplicados nas regiões metropolitanas do Paraná, deverão ser previamente compatibilizados com planos e políticas de desenvolvimento

metropolitano, aprovados pelos Conselhos de Desenvolvimento de cada Região Metropolitana.

Art. 19 - O Poder Executivo regulamentará esta lei complementar.

Art. 20 - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 18.11.2003.

(a) (a) CIDA BORGHETTI

JUSTIFICATIVA:

A presente matéria tem por objetivo dar atendimento ao disposto no parágrafo terceiro do artigo 25 da Constituição Federal, regulamentando o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado.

É preciso destacar que o referido artigo 25 da Constituição Federal foi inserido por proposição do deputado federal paranaense, Exmo. Sr. Max Rosenmann.

A criação de regiões metropolitanas está prevista na Constituição Federal, artigo 25, parágrafo 3º:

“Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A Constituição Estadual, em seus artigos 21 a 26, também dispõe sobre as regiões metropolitanas.

Sem dúvida, as regiões metropolitanas devem observar as diretrizes de desenvolvimento do Estado, como o próprio artigo 22 da Constituição Federal prescreve.

Não é por falta de vontade dos municípios que as regiões metropolitanas do interior deixaram de se implementar, mas por falta de recursos. Pretende-se com esta proposição regulamentar o funcionamento dessas instituições e propiciar formas de arrecadação de recursos.

Conforme a Lei Complementar nº 14/73, o Governo do Estado tem que incluir no Orçamento recursos para o funcionamento das regiões metropolitanas e sem essa destinação não há como as mesmas cumprirem seus objetivos.

O trabalho das regiões metropolitanas deve compreender:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transporte e sistema viário;

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (Conforme art. 5º da Lei Complementar Federal nº 14/73).

É preciso salientar que as Secretarias de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Urbano concentram muitas das atividades e efetivamente recebem recursos, prestando assistência direta a municípios, consórcios municipais e outras associações formadas entre os municípios.

A Lei Complementar Federal nº 27, de 03 de novembro de 1975, dispõe que haverá em cada Região Metropolitana um conselho consultivo e um conselho, deliberativo, motivo pelo qual as regiões metropolitanas necessitam da constituição de fundos destinados ao funcionamento dos serviços metropolitanos.

Anexo 4



LEI COMPLEMENTAR Nº 110 - 10/08/2005 **Publicado no Diário Oficial Nº 7048 de 25/08/2005**

Súmula: Altera a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 83/98 – Região Metropolitana de Maringá.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná aprovou e eu promulgo, nos termos do § 7º do Artigo 71 da Constituição Estadual, a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 1º da Lei Complementar 83, de 17 de julho de 1998, passa vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º - Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos Municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga e Ivatuba".

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Dezenove de Dezembro, em 10 de agosto de 2005.

HERMAS BRANDÃO
Presidente

Anexo 5

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 018/2005

DECRETA:

Art. 1º - O artigo 1º da Lei Complementar 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga e Ivatuba.”

Art. 2º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 16.02.2005.

(a) (a) CIDA BORGHETTI

JUSTIFICATIVA:

A inclusão dos Municípios de Dr. Camargo, Ivatuba, Astorga e Itambé na Região Metropolitana de Maringá é antiga reivindicação daquelas comunidades.

Essas municipalidades possuem a característica essencial que lhes faculta participar do planejamento conjunto da Região Metropolitana de Maringá, qual seja, a conurbação. Todos pertencem a AMUSEP.

Itambé tem população estimada pelo IBGE/IPARDES em 2004 de 5775 habitantes e pertence à Comarca de Marialva, que integra a Região Metropolitana referida.

Dr. Camargo tem população estimada de 5690 habitantes e assim como Ivatuba, também pertence à Comarca de Maringá. Ivatuba tem população estimada de 2849 habitantes.

O Município de Astorga utiliza-se dos serviços de saúde de Maringá, além de ser pólo essencial para a comunidade de Astorga.

Esses Municípios dependem da cooperação com os Municípios maiores para garantir a fixação da respectiva população.

Anexo 6

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 442/2005

DECRETA:

Art. 1º O artigo 1º da Lei Complementar 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos Municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Doutor Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba e Presidente Castelo Branco.”

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 02.08.2005.

(a) (a) CIDA BORGHETTI

JUSTIFICATIVA:

A inclusão do Município de Presidente Castelo Branco é reivindicação daquela comunidade, que tem no Município de Maringá importante pólo regional.

Esta municipalidade possui a característica essencial que lhe faculta participar do planejamento conjunto da Região Metropolitana de Maringá, qual seja, a conurbação.

O Município de Presidente Castelo Branco pertence a AMUSEP e tem população estimada pelo IBGE em 4.912 habitantes.

Esse município depende da cooperação com a Região Metropolitana de Maringá para garantir a fixação da respectiva população.

REDAÇÃO FINAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 442/2005

DECRETA:

Art. 1º O artigo 1º, a Lei Complementar nº 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Doutor Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Presidente Castelo Branco, Lobato e Santa Fé.

Art. 2º Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em 08.11.2005.

(aa) CESAR SELEME – Presidente

ELTON CARLOS WELTER - Relator

Anexo 7

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

PROJETO DE LEI Nº 008/2006

DECRETA:

Art. 1º O artigo 1º da Lei Complementar 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba e Floraí.”

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 16.02.2006.

(a) (a) CIDA BORGHETTI

JUSTIFICATIVA:

A inclusão do município de Floraí na Região Metropolitana de Maringá é reivindicação daquela comunidade.

Essa municipalidade possui a característica essencial que lhe faculta participar do planejamento conjunto da Região Metropolitana de Maringá, qual seja, a conurbação. Pertence à Amusep.

Floraí tem população estimada pelo IBGE/ IPARDES em 2004 de 5.385 habitantes.

O serviço de saúde do município de Maringá atende os moradores de Floraí, que fica 48 quilômetro distante da cidade-pólo referida.

Esse município depende da cooperação com o município maior, que é Maringá, para garantir a fixação da respectiva população, haja vista a importância do comércio maringaense para Floraí. Cabe salientar que existem três horários de transporte coletivo entre Maringá e Floraí, atendidos por empresa do transporte coletivo urbano.

Anexo 8

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 124/2006

DECRETA:

Art. 1º O artigo 1º da Lei Complementar nº 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba e Jandaia do Sul.

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 21.03.06.

(a) (a) CIDA BORGHETTI

JUSTIFICATIVA:

A inclusão do município de Jandaia do Sul na Região Metropolitana de Maringá é reivindicação daquela municipalidade.

Jandaia do Sul tem população urbana em torno de 17.500 habitantes e 2866 habitantes residentes na zona rural, totalizando 20.366 habitantes, segundo dados do IBGE.

Os munícipes de Jandaia do Sul se deslocam frequentemente a Maringá em busca de atendimento médico em hospitais regionais, bem como em hospitais com especialidades.

Serviços públicos federais como o Redur da CEF são centralizados em Maringá, onde também está localizada uma das mais conceituadas Universidades do Paraná, a UEM. Grande número de universitários da UEM residem em Jandaia do Sul.

Apenas quarenta quilômetros separam Jandaia do Sul de Maringá, facilitando o acessos dos moradores da região, efetivando a necessária conurbação para que o município seja incluído na Região Metropolitana de Maringá.

As linhas de ônibus entre as duas localidades são variadas, atendendo aos moradores de Jandaia que trabalham e estudam em Maringá.

Anexo 9

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 310/2007

DECRETA:

Art. 1º O artigo 1º da Lei Complementar 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguacu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba e Jandaia do Sul.”

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 30.04.07.

(a) (a) CIDA BORGHETTI

JUSTIFICATIVA:

A inclusão do município de Jandaia do Sul na Região Metropolitana de Maringá é reivindicação daquela municipalidade.

Jandaia do Sul tem população urbana em torno de 17.500 habitantes e 2.CARLI FILHO866 habitantes residentes na zona rural, totalizando 20.366 habitantes, segundo dados do IBGE. Os munícipes de Jandaia do Sul se deslocam freqüentemente a Maringá em busca de atendimento médico em hospitais regionais, bem como em hospitais com especialidades.

Serviços públicos federais como o REDUR da CEF são centralizados em Maringá, onde também está localizada uma das mais conceituadas universidades do Paraná, a UEM. Grande número de universitários da UEM residem em Jandaia do Sul.

Apenas 40 quilômetros separam Jandaia do Sul de Maringá, facilitando o acesso dos moradores da região, efetivando a necessária conurbação para que o município seja incluído na Região Metropolitana de Maringá. As linhas de ônibus entre as duas localidades são variadas, atendendo aos moradores da Jandaia que trabalham e estudam em Maringá.

REDAÇÃO FINAL DOS PROJETOS DE LEI

COMPLEMENTAR NºS 310, 343 E 344/2007 E 129/2008

DECRETA:

Art. 1º O artigo 1º da Lei Complementar nº 083, de 17/07/98, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos Municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Florida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Floráí, Atalia, São Jorge do Ivaí e Ourizona.”

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em 14/12/09.

(aa) STEPHANES JÚNIOR- Presidente

TERUO KATO - Relator

Anexo 10

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 442/2005

DECRETA:

Art. 1º O artigo 1º da Lei Complementar 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos Municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Doutor Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba e Presidente Castelo Branco.”

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 02.08.2005.

(b) (a) CIDA BORGHETTI

JUSTIFICATIVA:

A inclusão do Município de Presidente Castelo Branco é reivindicação daquela comunidade, que tem no Município de Maringá importante pólo regional.

Esta municipalidade possui a característica essencial que lhe faculta participar do planejamento conjunto da Região Metropolitana de Maringá, qual seja, a conurbação.

O Município de Presidente Castelo Branco pertence a AMUSEP e tem população estimada pelo IBGE em 4.912 habitantes.

Esse município depende da cooperação com a Região Metropolitana de Maringá para garantir a fixação da respectiva população.

REDAÇÃO FINAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 442/2005

DECRETA:

Art. 1º O artigo 1º, a Lei Complementar nº 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaçu, Mandaguaçu, Floresta, Doutor Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Presidente Castelo Branco, Lobato e Santa Fé.

Art. 2º Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em 08.11.2005.

(aa) CESAR SELEME – Presidente

ELTON CARLOS WELTER - Relator

Anexo 11

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

LEI COMPLEMENTAR Nº 127 DE 17/02/2010

Publicado no Diário Oficial nº. 8161 de 17 de Fevereiro de 2010

Súmula: Dá nova redação ao artigo 1º, da Lei Complementar 83, de 17 de julho de 1998, conforme específica.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. O artigo 1º da Lei Complementar 83, de 17 de julho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituída, na forma do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal e artigo 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Floraí, Atalaia, São Jorge do Ivaí e Ourizona.”

Art. 2º. Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo em Curitiba, em 17 de fevereiro de 2010.

ROBERTO REQUIÃO

Governador do Estado

LUIZ FORTE NETTO

Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano

RAFAEL IATAURO

Chefe da Casa Civil

CIDA BORGHETTI

Deputada Estadual

ANTONIO ANIBELLI

Deputado Estadual

CLEITON KIELSE

Deputado Estadual

LUIZ NISHIMORI

Deputado Estadual

NEREU MOURA

Deputado Estadual

Anexo 12

**ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury**

LEI COMPLEMENTAR Nº 86

Publicado no Diário Oficial nº 5780 de 10/07/00

Art. 1º - O art. 1º da Lei Complementar nº 81, de 17 de junho de 1998, que institui a Região Metropolitana de Londrina, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º - Fica instituída, na forma do art. 25, § 3º, da Constituição Federal e art. 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Londrina, Cambé, Jataizinho, Ibiporã, Rolândia, Tamarana e Bela Vista do Paraíso."

Art. 2º - Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Palácio do Governo em Curitiba, em 10 de julho de 2000.

JAIME LERNER
Governador do Estado

Anexo 13

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 691/2001

DECRETA:

Art. 1º - O município de Sertanópolis passa a integrar a Região Metropolitana de Londrina, criada pela Lei Complementar nº 81, de 17 de janeiro de 1998.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 10.12.2001.

(aa) DURVAL AMARAL

Apoiamento: Hidekazu Takayama, Sérgio Spada, Nelson Garcia, Basílio Zanusso.

JUSTIFICATIVA:

O município de Sertanópolis está a 7 (sete) quilômetros da Zona Urbana e a 42 quilômetros do Centro de Londrina, estando integrado à área de influência desta. Isto, além de outras razões econômico-estruturais, de *per si*, justifica a inclusão do município de Sertanópolis na Região Metropolitana de Londrina.

REDAÇÃO FINAL

DECRETA:

Art. 1º - Fica alterado o art. 1º, da Lei Complementar nº 81, de 17 de junho de 1998, que passará a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - Fica instituída na forma do § 3º do art. 25 da Constituição Federal e art. 21 da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Londrina, constituída pelos municípios de Londrina, Cambé, Jataizinho, Ibiporã, Rolândia, Tamarana, Bela Vista do Paraíso e Sertãoópolis”.

Art. 2º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões, em 29.04.2002.
(aa) ALGACI TULLIO - Presidente e Relator